



ISSN 0126-222X

ANALISA

1987 – 11

Cina dan Kongres XIII PKC

Arti Kongres Nasional PKC XIII

Peranan Cina di Asia Tenggara

**Hubungan Indonesia-Cina:
Tenang di Semua Front**

**Hubungan ASEAN dengan Amerika Serikat:
Perkembangan di Sekitar Tahun 1980**



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
A.R. SUTOPO

Redaksi Pelaksana

SOEBAGYO
Pambudi SAKSANA
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Bagian Penerbitan CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

TAHUN XVI, NO. 11, NOVEMBER 1987

Pengantar Redaksi	962
Arti Kongres Nasional PKC XIII	
<i>Endi RUKMO</i>	963
Peranan Cina di Asia Tenggara	
<i>Jusuf WANANDI</i>	978
Hubungan Indonesia-Cina: Tenang di Semua Front	
<i>Hadi SOESASTRO</i>	989
Hubungan ASEAN dengan Amerika Serikat: Perkembangan di Sekitar Tahun 1980	
<i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	1010

Pengantar Redaksi

Menjelang akhir bulan yang lalu hingga permulaan bulan ini telah berlangsung Kongres XIII Partai Komunis Cina (PKC). Kongres-kongres partai komunis yang berkuasa seringkali merupakan titik-balik yang penting dalam perjalanan sejarah negara-negara komunis. Kongres-kongres itu seringkali menandai dimulainya suatu era baru yang menyangkut pimpinan partai dan pemerintahan dan dimulainya kebijakan-kebijakan baru dalam berbagai bidang serta dicanangkannya program-program baru yang mencerminkan garis-garis kebijakan baru itu.

Indonesia hingga kini belum menormalisir hubungan diplomatiknya dengan RRC yang telah dibekukannya selama lebih dari dua dasawarsa. Tetapi hal ini tidak menutup kenyataan bahwa RRC adalah suatu negara dan kekuatan besar yang berdekatan dengan kawasan kita, dan oleh karenanya entah dalam arti positif entah negatif dapat mempunyai pengaruh dan memainkan peranan yang baik langsung ataupun tak langsung menyangkut kepentingan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Oleh karena itu apa yang terjadi di RRC dan apa yang mungkin diperbuat olehnya sudah semestinya tidak lepas dari perhatian kita.

Dengan pertimbangan seperti itulah dalam nomor ANALISA ini kami sajikan beberapa tulisan yang berkenaan dengan Kongres XIII PKC, prospek peranan Cina di Asia Tenggara, dan perkembangan hubungan kita dengan Cina, isyu-isyu yang paling penting dari segi kepentingan Indonesia dan Asia Tenggara, meskipun sejumlah besar masalah lainnya dapat dibahas yang menyangkut negara raksasa itu. Pembahasan-pembahasan seperti itu akan kami turunkan pada kesempatan-kesempatan lain.

Tulisan oleh Djisman S. SIMANDJUNTAK tentang hubungan ASEAN dengan Amerika Serikat kami tambahkan dalam rangkaian ini, yang sebenarnya telah kami janjikan untuk dimuat dalam nomor ANALISA sebelumnya.

Arti Kongres Nasional PKC XIII

Endi RUKMO

I

Kongres Partai Komunis Cina (PKC) XIII yang berlangsung di Beijing tanggal 25 Oktober-1 November 1987 berlatar-belakang ketidakpastian. Salah satu sebabnya adalah jatuhnya Hu Yaobang, Sekretaris Jenderal PKC dan salah seorang tokoh kunci dari kelompok pembaharu, pada awal tahun 1987. Oleh beberapa kalangan perkembangan ini dianggap sebagai bukti masih kuatnya kelompok penentang (sering disebut kelompok konservatif) dalam PKC.

Tetapi setelah Kongres mengangkat Zhao Ziyang, juga seorang tokoh kunci dalam kelompok pembaharu, sebagai Sekretaris Jenderal PKC yang baru dan Li Peng, anak angkat mendiang Zhou Enlai, terpilih sebagai Perdana Menteri menggantikan Zhao Ziyang, semakin jelas ke mana perkembangan di Cina untuk masa mendatang (sedikitnya sampai akhir abad ini) akan diarahkan. Ini makin terlihat lagi setelah hasil lengkap anggota Politbiro dan Komite Tetap Politbiro, sebagai organ partai tertinggi, diumumkan. Sedikitnya sebelas dari 20 anggota Politbiro (termasuk anggota pengganti) dan empat dari lima anggota Komite Tetap Politbiro berasal dari kelompok pembaharu hasil didikan Zhou Enlai dan Deng Xiaoping. Anggota lain adalah tokoh-tokoh teknokrat atau netral,¹ sedangkan tokoh-tokoh kelompok konservatif tinggal beberapa saja yaitu Jenderal Wei Guoqing, bekas Komisaris Politik Tentara Pembebasan Rakyat (TPR), Jenderal Li Desheng dan Jenderal Chen Xilian. Tetapi tampaknya ketiga tokoh TPR tersebut tidak akan mempenga-

¹Komite Tetap Politbiro dari kelompok pembaharu adalah: (1) Zhao Ziyang; (2) Li Peng; (3) Yao Yilin; (4) Hu Qili. Sementara itu tokoh-tokoh pembaharu lainnya yang menjadi anggota Politbiro adalah: (5) Wan Li; (6) Tian Jiyun; (7) Li Tieying; (8) Li Ximing; (9) Yang Rudai; (10) Wu Xueqian; (11) Hu Yaobang. Untuk lebih jelasnya lihat Li Tek Tjeng, "Hasil Kongres Ke-13 PKC: Hasil Maximal yang Dapat Diharapkan ASEAN," *Kompas* (21 November 1987): hal. IV.

ruhi pengambilan keputusan karena di samping usia mereka yang sudah lanjut, juga sebenarnya mereka itu merupakan pendukung kelompok pembaharu dan yang terpenting adalah bahwa mereka ini bisa dikendalikan oleh Deng Xiaoping yang masih tetap menjabat sebagai Ketua Komisi Militer Pusat.

Dari hasil Kongres XIII itu tampak bahwa kekuatan kelompok pembaharu semakin kokoh. Hal ini merupakan keberhasilan Deng Xiaoping dalam usahanya merekrut orang-orang yang lebih muda guna meneruskan gagasan dan pelaksanaan modernisasi yang sudah sejak lama dicanangkan bersama Liu Saoqi dan Zhou Enlai. Dengan dominasi kelompok pembaharu yang semakin kuat di organ tertinggi partai itu program modernisasi dapat lebih terjamin kelancarannya.

Tulisan ini akan mengulas perkembangan perubahan struktur kekuasaan di Republik Rakyat Cina (RRC) dan khususnya perkembangan kekuatan kelompok pembaharu. Pergolakan kekuatan-kekuatan kelompok-kelompok di RRC itu bisa lebih jelas bila dilihat dari perkembangan yang terjadi sejak awal (setelah negeri itu dikuasai oleh PKC tahun 1949). Perkembangan pergolakan politik itu sangat mempengaruhi tindak-tanduknya baik dalam pengambilan keputusan dalam negeri maupun pandangannya mengenai politik internasional.

II

Setelah bersatu dalam menggulingkan Pemerintah Kuomintang pada tahun 1949, para pemimpin PKC tampak mulai terpecah-pecah terutama dalam dua kelompok. Suasana tenang hanya berlangsung tujuh tahun pertama saja. Sejak dilangsungkannya Kongres Nasional PKC VIII dalam bulan September 1956, perpecahan itu semakin jelas. Kedudukan tokoh utama di RRC pada waktu itu, Mao Zedong, dalam kongres itu mulai goncang. Kongres memutuskan untuk menghapus semua yang berkenaan dengan Mao Zedong dan pemikirannya.²

Keputusan kongres tersebut berlatar-belakang pada kegagalan Mao Zedong dalam usaha penerapan sistem pembangunan ekonomi yang sesuai dengan ideologi yang dianut. Memang sejak kemenangan PKC tahun 1949 itu, RRC berupaya merombak struktur lembaga-lembaga pemerintahan sebelumnya dan menggantikannya dengan yang baru. Segera para pemimpin Cina menyatakan untuk sepenuhnya mengikuti model pembangunan Soviet (Stalinis) dalam mengkonstruksi perekonomiannya, misalnya dengan menekankan pelaksanaan sistem pembangunan berencana, penekanan pada pengawasan sentral, kolektivisasi dan pembangunan industri berat. Kebijakan ini dilaksa-

²Harold C. Hinton, *An Introduction to Chinese Politics* (New Town Abbod: David & Charles, 1973), hal. 35.

nakan dalam Repelita I (1953-1957). Tetapi sistem yang diterapkan secara tergesa-gesa itu gagal antara lain karena tidak terdapatnya tenaga kader yang mampu.³

Sementara itu renggangnya hubungan RRC-Soviet terutama sejak Kongres Partai Komunis Soviet XX bulan Februari 1956, di mana Khrushchev melontarkan kebijakan de-Stalinisasi, sangat mempengaruhi program pembangunan di RRC. De-Stalinisasi itu sendiri sebenarnya tidak ditujukan ke Cina. Meskipun demikian Mao Zedong yang pada dasarnya Stalinis sangat terpukul, terlebih lagi setelah kelompok yang pro de-Stalinisasi (Liu Saoqi, Zhou Enlai dan Deng Xiaoping) mendesak Mao agar mengikuti perkembangan yang sedang terjadi di Uni Soviet itu.

Mao Zedong segera mencari dukungan dan berusaha memperkuat kedudukannya dengan memanfaatkan organ propaganda partai untuk menarik kaum intelektual yang pada waktu itu mulai melancarkan kritik-kritik terhadap usaha sosialisasi PKC dan merangkul kembali kelompok dalam partai yang menentanginya. Salah satu usaha yang terkenal adalah melancarkan kampanye "biarkan seratus bunga berkembang." Tetapi karena kegagalannya dalam mengatasi krisis-krisis yang terjadi pada waktu itu, terutama yang berkaitan dengan sistem kolektif, Mao Zedong gagal memperoleh dukungan, bahkan pada tahun 1959 ia dicopot dari kedudukannya sebagai Ketua PKC dan digantikan oleh Liu Shaoqi. Masa sejak Kongres VIII itu merupakan masa kemenangan pertama kelompok Pembaharu, terutama bagi Deng Xiaoping yang pada kongres itu diangkat sebagai Sekjen Komite Pusat PKC.

Tetapi karena pengaruh kharisma yang besar sebagai pemimpin masa perjuangan melawan Kuomintang, Mao Zedong berhasil bertahan dan bahkan ia berhasil mendapatkan banyak dukungan dalam melontarkan kritikan terhadap kelompok Liu. Pada suatu pertemuan Komite Sentral PKC bulan September 1962 ia berhasil mewujudkan prakarsa tentang "kampanye pendidikan sosialis." Dengan dalih membersihkan unsur-unsur revisionis, Mao melancarkan kampanye pembersihan terhadap para penentanginya. Kedudukannya semakin kuat setelah pertemuan Komite Tetap Politbiro (September-Oktober 1965) menerima rancangannya mengenai kampanye anti-pemikiran borjuis yang reaksioner dalam partai.

Gagasannya itu ternyata mendapat dukungan dari kaum muda yang kemudian diorganisir menjadi *Pengawal Merah* yang merupakan kekuatan inti Gerakan Revolusi Kebudayaan (GRK) yang berlangsung tahun 1966-1967. Lebih dari itu, Mao berhasil pula memperkuat kedudukannya terutama dengan munculnya kelompok Revolusi Kebudayaan cabang Shanghai yang diketuai oleh isterinya sendiri, Ny. Jiang Qing dan ketiga rekannya, Yao

³Lihat lebih lanjut Endi Rukmo, "Pembaharuan dan Liberalisasi di Cina," *Analisa* (1987-6), hal. 565-566.

Wanyuan, Wang Hungwen dan Zhang Chungqiao. Mereka ini kemudian dikenal dengan sebutan "Empat Sekawan," dan berhasil dimasukkan oleh Mao ke dalam organ tertinggi partai, yaitu Politbiro.

Ketika kelompok Mao itu melancarkan serangannya terhadap kelompok pembaharu yang dicap sebagai revisionis, situasi politik di Cina menjadi kacau, sehingga sekolah-sekolah ditutup pada bulan Juni 1966. Kesempatan ini dimanfaatkan oleh Pengawal Merah untuk menyerang apa saja yang dianggap menyimpang dari pemikiran Mao. Pada saat itulah sebagian besar anggota kelompok pembaharu ditangkap oleh Pengawal Merah yang semakin banyak pendukungnya tidak saja karena sekolah-sekolah ditutup, tetapi juga karena suasana konflik antara Cina dan Uni Soviet semakin memanas, sehingga orang-orang yang mendukung kelompok pembaharu semakin dibenci karena dianggap pro-Soviet. Begitu gencarnya serangan Pengawal Merah ini sehingga kecuali Zhou Enlai, semua tokoh pembaharu berhasil dibersihkan.

GRK ini memuncak pada bulan Januari 1967, ketika Komite Pusat gerakan itu memerintahkan Pengawal Merah untuk mengambil-alih kekuasaan partai. Mereka lalu bergerak ke seluruh negeri dan menduduki kantor-kantor PKC serta mengusir para pejabat partai setempat. Akibatnya organisasi PKC berantakan. Pada waktu itulah nama Mao Zedong mulai dikultuskan. Dalam situasi tanpa saingan Mao berhasil menempatkan dirinya sebagai seorang pemimpin tertinggi yang dipuja-puja. Bahkan semua pemikirannya diterbitkan dan harus dibaca dan dipelajari oleh seluruh rakyat.

Tetapi GRK dalam tindakannya semakin brutal dan tak terkendalikan. Segala yang berbau pikiran lama dihancurkan, para penentang Mao ditangkap dan disiksa. Melihat perkembangan ini akhirnya Mao Zedong memerintahkan Tentara Pembebasan Rakyat (TPR) turun tangan, dan melaksanakan pembentukan Komite Revolusi di propinsi-propinsi. GRK sendiri diputuskan untuk dibubarkan pada bulan Juli 1968 dengan alasan mereka gagal mengemban misi. Karena TPR diserahi tugas ini, maka wajar kalau keanggotaan Komite Revolusi itu didominasi oleh orang-orang militer.⁴

Dominasi militer dalam komite ini membuka peluang bagi Lin Biao untuk mencalonkan diri sebagai pengganti Mao. Namanya naik pesat setelah ia menjabat sebagai Menteri Pertahanan dan berhasil membawa TPR ke era modern dengan suksesnya percobaan nuklir pertama tahun 1964 meskipun tanpa bantuan Soviet. Percobaan ini diteruskan dan sampai bulan Mei 1966 Cina telah berhasil melakukan tiga kali percobaan. Hal ini mempengaruhi meningkatnya kebanggaan nasional rakyat Cina terutama dalam usahanya menandingi Uni Soviet. Ketenaran Lin Biao memuncak setelah Revolusi Kebudayaan dinyatakan berhenti. Bahkan ia dianggap sebagai pemimpin kedua Cina setelah Ketua

⁴William A. Joseph, "China's Modernization of Mao," *Current History* (September 1986), hal. 267.

Mao dan sebagai calon penggantinya pada Kongres Nasional PKC IX yang berlangsung pada bulan April 1969.

Mao dan Zhou Enlai menafsirkan semakin-meningkatnya dominasi militer dan terutama pengaruh Lin Biao itu sebagai ancaman terhadap kedudukan mereka. Oleh karenanya, dalam tahun-tahun awal 1970-an dimulailah usaha-usaha untuk mendepak Lin. Untuk itu Mao sendiri melakukan lawatan ke daerah-daerah dan bertemu dengan para kepala daerah militer untuk memeriksa loyalitas mereka. Setelah terjadi usaha kudeta militer yang melibatkan anaknya, dalam bulan September 1971 Lin Biao dan isterinya berusaha lari ke luar Cina, tetapi usahanya itu gagal karena pesawat yang ditumpangnya jatuh dan menewaskan semua penumpangnya.

Meninggalnya Lin Biao itu membuka peluang bagi kelompok pembaharu untuk tampil kembali. Pada Kongres PKC X yang diselenggarakan dalam bulan Agustus 1973, Zhou Enlai berhasil merehabilitir Deng Xiaoping, meskipun mendapat tentangan dari para pendukung Mao. Dengan dukungan Deng dan kawan-kawan dalam Kongres Majelis Rakyat Nasional IV bulan Januari 1975, Zhou kembali melontarkan gagasannya tentang modernisasi.

Setelah Zhou Enlai meninggal dalam bulan Januari 1976, Deng Xiaoping menjadi orang terkuat dalam kelompok pembaharu. Oleh karena itu ia dibenci oleh orang-orang dari kelompok Mao yang pada waktu itu masih mempunyai kedudukan kuat dalam partai. Itulah sebabnya ia kembali dipecat dari kepengurusan partai, ketika ia dituduh bertanggungjawab atas pengerahan massa di Lapangan Tiananmen pada bulan April 1976 untuk menghormati meninggalnya Zhou Enlai. Kumpulan massa itu berubah menjadi demonstrasi besar-besaran dengan poster-poster berisikan kecaman terhadap mereka yang menentang Deng Xiaoping. Karena kejadian ini Deng dituduh sebagai anti-Mao dan penganut kapitalisme.

Tetapi hal itu tidak berlangsung lama. Setelah Mao Zedong meninggal pada tanggal 9 September 1976, kedudukan kelompok Mao di dalam partai mulai goncang, terlebih-lebih setelah "Empat Sekawan" (kelompok yang paling anti pada Deng Xiaoping) ditangkap pada pertengahan bulan Oktober 1976. Situasi sesudah Mao meninggal itu tampak berbalik. Para pendukung Deng bermunculan di banyak daerah dan mendesak agar Deng direhabilitasi. Bentrokan-bentrokan antara pendukung Deng dan Empat Sekawan terjadi di Hubei, Szechwan, Shangsi, Fukien, Hoilungqiang, Yunnan, Kweichow, Chekian dan Liaoning. Sementara itu di Beijing tanggal 7 Januari 1977 muncul poster-poster dinding yang menuntut agar Komite Sentral PKC yang dipimpin oleh Hua Guofeng merehabilitasi Deng Xiaoping.⁵

Bentrokan itu berhasil diatasi berkat penengahan tokoh militer kawakan Marsekal Ye Jiangying. Pada Konferensi Kerja Komite Sentral PKC yang

⁵*Indonesia dan Dunia Internasional 1978* (Jakarta, CSIS, 1978), hal. 510-513.

berlangsung bulan Maret 1977 diputuskan suatu resolusi yang mengizinkan Deng tampil kembali dalam kepemimpinan partai dengan satu syarat yaitu Deng harus mengakui kesalahan-kesalahan yang telah dilakukannya pada masa-masa yang lalu. Kemudian, karena berbagai tekanan dari kelompok-kelompok pendukung Deng, Sidang Pleno Ke-3 Kongres Komite Sentral PKC X bulan Juli 1977, akhirnya memutuskan untuk: (1) mengangkat Hua Guofeng menjadi Ketua Partai dan Ketua Komisi Militer Komite Sentral PKC. (2) mengangkat Deng Xiaoping sebagai Wakil Ketua Partai I, Wakil Ketua Komisi Militer Komite Sentral, Wakil Perdana Menteri dan Ketua Staf Jenderal-jenderal; (3) memecat Empat Sekawan dari keanggotaan PKC dan menyatakan bahwa mereka adalah musuh bersama.⁶ Di sini tampak bahwa Deng mempunyai pengaruh begitu besar tidak saja di kalangan para tokoh partai tetapi juga di kalangan tokoh-tokoh militer. Tidak mengherankan kalau sampai sekarang ia tetap duduk sebagai Ketua Komisi Militer Pusat, meskipun dia tidak lagi menjadi anggota Politbiro.

Kongres Nasional PKC XI yang berlangsung dalam bulan September 1977 atau tepatnya Sidang Ke-3 Komite Sentral Kongres PKC XI dalam bulan Desember 1978, adalah awal masa kedua kekuasaan kelompok pembaharu dan merupakan saat yang menentukan perkembangan di RRC sampai sekarang. Sejak Kongres XI itu baik kejadian sebelumnya maupun rencana strategi yang akan ditempuh dibahas secara menyeluruh. Sidang sepakat bahwa pemerintah sebelumnya telah melakukan kesalahan-kesalahan sejak Kongres PKC VIII. Kesalahan terbesar adalah kebijakan "Lompatan Besar ke Depan" dan "Revolusi Kebudayaan" yang mengakibatkan menurunnya pertumbuhan perekonomian secara drastis dan timbulnya pergolakan politik.

Kongres PKC XI itu tampak mulai didominasi oleh gagasan-gagasan Deng Xiaoping. Hal ini terungkap dengan diterimanya strategi bertahap Deng dalam usahanya mengatasi krisis-krisis yang terjadi di Cina. Strategi pertama yang ia lakukan adalah memperkuat posisinya di dalam lembaga tertinggi partai yaitu Politbiro. Dalam Sidang Pleno Ke-3 Komite Pusat PKC XI yang berlangsung tanggal 18-22 Desember 1978 Deng berhasil memasukkan empat orangnya ke dalam Politbiro yaitu: janda Zhou Enlai, Chen Yun, Deng Dingchao, Hu Yaobang dan Wang Chen. Kemudian dalam Kongres Rakyat Nasional V yang bersidang tanggal 26 Desember 1978, Deng berhasil pula menarik masuk Wang Jenchung sebagai Wakil Perdana Menteri. Wang pada tahun 1933 menjadi penasihat politik Li Xiannian dan pada waktu Revolusi Kebudayaan bersama Deng didepak keluar dan dipenjarakan.⁷ Hu Yaobang, anak didiknya, pada awal tahun 1979 berhasil menjabat Sekjen Komite Sentral PKC, suatu jabatan yang telah dihapus sejak Revolusi Kebudayaan, dan

⁶Warren Kuo, "The Political Power Structure in Mainland China," *Issues & Studies*, Vol. XIV, no. 6 (Juni 1978), hal. 22.

⁷*Antara*, 27 Desember 1978.

sebagai Kepala Dinas Propaganda menggantikan Zhang Binghua, seorang kawan dekat Hua Guofeng.⁸

Kemudian dalam Sidang Ke-2 Kongres Rakyat Nasional V yang berakhir tanggal 1 Juli 1979, Deng berhasil meningkatkan dominasi kelompok pembaharu dengan memasukkan Bo Yibo dan Yao Yillin (keduanya adalah korban Revolusi Kebudayaan) menjadi Wakil Perdana Menteri dan empat Wakil Ketua Kongres Rakyat Nasional, antara lain Peng Zhen, bekas Walikota Beijing yang dipecat pada permulaan Revolusi Kebudayaan. Kongres juga memilih orang Deng, Fang Yi, sebagai Ketua Akademi Ilmu Pengetahuan Cina.⁹ Kelompok Pembaharu ini semakin kokoh dengan masuknya Zhao Ziyang ke dalam keanggotaan Politbiro pada Sidang Pleno Kongres PKC XI bulan September 1979, setelah pada tahun 1977 diangkat sebagai anggota alternatif. Dalam bulan September 1980 Zhao Ziyang dikokohkan menjadi Perdana Menteri, sementara itu dalam Sidang Pleno Komite Sentral PKC yang berlangsung bulan Juni 1981, Hu Yaobang dikokohkan menjadi Ketua PKC. Keduanya menggantikan kedudukan Hua Guofeng. Dengan demikian semua jabatan kunci berhasil dikuasai oleh orang-orang dari kelompok Deng.

III

Setelah berhasil mendominasi keanggotaan Politbiro dan Komite Tetap Politbiro, Deng Xiaoping dan kawan-kawan mulai menerapkan strategi tahap kedua. Deng baru berani melontarkan lagi gagasan tentang *modernisasi* yang pernah dilontarkan oleh mending Zhou Enlai, pertama pada tahun 1964 dan kedua dalam Kongres Rakyat Nasional IV bulan Januari 1975. Zhou mengatakan bahwa jika Cina ingin menjadi negara sosialis yang besar dan kuat di akhir abad ke-20, maka ia harus melaksanakan empat modernisasi yaitu: modernisasi di bidang pertanian, perindustrian, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan pertahanan.

Pembaharuan kehidupan di pedesaan tampaknya merupakan sasaran utama kelompok pembaharu dalam strateginya itu. Pembaharuan di sektor ini sebenarnya telah dikemukakan ketika Deng Xiaoping berpidato di depan Sidang Ke-3 Komite Sentral PKC XI bulan Desember 1978. Ia secara panjang-lebar menyampaikan suatu rencana pembaharuan di bidang pertanian. Dikatakannya bahwa prioritas utama tidak lagi di bidang industri berat, tetapi di bidang pertanian yang menyangkut kehidupan sebagian besar rakyat pedesaan. Suatu sistem baru akan diterapkan menggantikan sistem lama. Sistem baru itu adalah sistem tanggungjawab kontrak atas dasar keluarga, dengan penggajian yang sesuai dengan kemampuan. Dengan sistem pertanggung-

⁸Kompas, 4 Januari 1979.

⁹Antara, 2 Juli 1979.

jawaban ini keluarga-keluarga petani tidak lagi bekerja bersama-sama dalam komune-komune, melainkan menyewa tanah dari pemerintah untuk mengusahakan pertaniannya sendiri dan langsung mendapatkan keuntungan. Cara kuota akan diterapkan. Para petani diwajibkan memenuhi jatah produksi yang akan dibeli oleh pemerintah dan sisanya boleh dijual di pasar. Untuk mendukung sistem pemerintah mengizinkan usaha swasta dibuka kembali.

Sistem baru yang dilontarkan oleh Deng itu sangat bertentangan dengan sistem lama yang pada dasarnya menganut tiga prinsip yaitu: (1) pemilikan negara atas alat-alat produksi; (2) pengambilan keputusan ekonomi yang sangat tersentralisir; (3) sistem insentif yang didasarkan terutama pada pertimbangan ideologis. Berdasarkan prinsip ini Pemerintah Cina pada Pelita I (1953-1957) menutup semua usaha swasta dan menasionalisasi sekitar 9 juta perusahaan swasta. Dengan diterapkannya sistem ini ternyata pemerintah gagal meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kegagalan itu semakin lengkap dengan dilontarkannya kebijakan "Lompatan Besar ke Depan" seperti yang telah diutarakan sebelumnya. Kegagalan sistem lama ini terutama disebabkan oleh pengawasan yang sangat ketat oleh negara, kurang tersedianya ahli-ahli ekonomi pembangunan dan pergolakan politik yang terus-menerus. Di samping itu semua pegawai dan pejabat bekerja lebih didasari oleh ketaatan ideologis daripada ketrampilan atau insentif materiil. Hal ini mengakibatkan stagnasi pertumbuhan produksi. Perusahaan tidak dirangsang untuk meningkatkan efisiensi dan pekerja menjadi malas karena rajin pun (pendapatan) yang diperolehnya sama saja.

Strategi pembangunan Deng ini baru diterapkan sepenuhnya pada tahun 1979, setelah ia berhasil memantapkan posisi kelompoknya baik di dalam partai maupun di dalam pemerintahan. Uji coba selama empat tahun (1979-1982) menunjukkan hasil yang positif. Tampak pendapatan penduduk di pedesaan meningkat tajam. Hasil pertanian rata-rata naik 6,5% per tahun (berdasarkan harga konstan tahun 1980).¹⁰ Sementara itu jumlah usaha swasta yang pada tahun 1978 tinggal sekitar 150.000, pada tahun 1982 meningkat kembali menjadi 1.470.000 buah.¹¹ Di samping itu perekonomian pedesaan bergerak menuju spesialisasi dan dengan sistem insentif itu para petani berlomba meningkatkan produksi mereka dengan harapan agar sisa hasil yang dijual kepada pemerintah meningkat. Dengan demikian mereka dapat menjual lebih banyak hasil di pasar bebas.

Hasil-hasil yang diperoleh itu mempertebal keyakinan kelompok pembaharu untuk meningkatkan usaha modernisasi. Dalam laporannya pada Kongres PKC XII bulan September 1982, Hu Yaobang menyatakan antara

¹⁰*Far Eastern Economic Review*, "China' 82," 1-7 Oktober 1982, hal. 49.

¹¹Chao Yin-shen, "Expansion on Individual Economy on the Chinese Mainland," *Issues & Studies* (April 1984), hal. 5-8.

lain bahwa: (1) pemerintah akan melipatgandakan hasil pertanian dan industri tahunannya dari 710 milyar Yuan (sekitar US\$364,1 milyar) menjadi 2,8 trilyun Yuan (atau US\$1,4 trilyun) pada akhir abad ke-20; (2) politik ekonomi pintu terbuka dan kebijakan mengimpor teknologi asing adalah suatu perkembangan yang rasional dan bukan tindakan tanpa dasar; (3) kekuatan pasar sangat esensial, meskipun hal itu merupakan nomor dua dalam ekonomi sosialis; (4) ekonomi individual dan kolektif masih tetap penting untuk beberapa tahun sebagai pelengkap sektor negara. Sistem pertanggungjawaban harus dilanjutkan, sebab hal itu merupakan pencerminan kehendak rakyat. Sistem ini memberikan tambahan penghasilan kepada petani dan meningkatkan semangat kerja mereka, memenuhi kuota produksi dan memberi kesempatan kepada mereka untuk menjual sendiri kelebihan produk yang dihasilkan.

Keberhasilan di sektor ekonomi pedesaan itu bisa tercapai karena kebijakan lain yang mendukung, seperti desentralisasi pengambilan keputusan untuk memberi kesempatan kepada para manajer untuk meningkatkan produktivitas, tanggungjawab dan efisiensi kerja. Peraturan baru memungkinkan para manajer menentukan rencana produksi dan pemasaran, mempekerjakan dan memecat pegawai, menentukan besarnya bonus dan pada tingkat tertentu menentukan harga sendiri. Negara juga mengizinkan perusahaan menyimpan sisa keuntungan setelah sebagian disetorkan sebagai pajak.

Kebijakan desentralisasi ini hanya bisa berhasil karena diperbaikinya sistem pasar dan harga. Sebelumnya harga produk dianggap tidak realistis karena ditentukan oleh pemerintah dan bukan ditentukan oleh pasar. Dengan sistem baru, pemerintah mendorong mekanisme pasar yang didasari oleh permintaan dan penawaran. Dengan demikian harga memang mencerminkan biaya produksi yang lebih riil. Sistem baru ini tampaknya berusaha mengembangkan sistem ekonomi campuran yang bercirikan suatu sistem pemilikan oleh negara pada sektor pelayanan masyarakat, desentralisasi pengambilan keputusan di bidang ekonomi, pengawasan tidak langsung atas kegiatan makro-ekonomi oleh penguasa pusat, dan mekanisme pasar.

Sejak awal pelaksanaannya, banyak hambatan sudah dihadapi oleh sistem baru itu. Hambatan-hambatan itu tidak saja karena pada awalnya program yang dicanangkan terlalu ambisius, tetapi juga karena sistem tersebut belum sepenuhnya diterima oleh semua pihak. Untuk mengatasi hambatan-hambatan itu, Deng dan kawan-kawan tidak mau mengulangi kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan oleh Mao Zedong. Tampaknya ia sangat memperhatikan kerukunan nasional dan berusaha merangkul lawan-lawannya, misalnya dengan memberikan pembenaran-pembenaran bagi kebijakan yang sedang ditempuh. Di samping itu pemerintah baru Cina juga terbuka terhadap kritik-kritik. Pada Kongres PKC XII, misalnya, koreksi-koreksi dilakukan berdasarkan kritik-kritik yang dilontarkan oleh berbagai pihak.

Koreksi penting yang dilakukan misalnya adalah penundaan pembangunan di beberapa sektor industri berat dan meningkatkan pembangunan industri ringan yang lebih bermanfaat bagi kehidupan pertanian.

Dalam memelihara kestabilan nasional itu, Deng bahkan berani mengorbankan Hu Yaobang turun dari jabatan pemimpin tertinggi PKC, ketika terjadi demonstrasi mahasiswa pada akhir tahun 1986 dan awal tahun 1987. Hu dituduh bertanggungjawab dan menyimpang dari empat prinsip partai yaitu: diktator proletariat, jalan sosialisme, kepemimpinan PKC dan ideologi Marxis-Leninis. Pertimbangan kerukunan nasional dan stabilitas nasional itu pulalah yang mendasari keputusan-keputusan yang dibuat dalam Kongres PKC XIII yang berlangsung tanggal 25 Oktober-1 November 1987. Deng dan kawan-kawan tidak ingin lagi menggunakan apa yang disebut pembersihan. Hu Yaobang, meskipun pernah salah, tetap diangkat menjadi anggota Politbiro dan Hua Guofeng yang dianggap tokoh Maois yang radikal tetap menjadi anggota Komite Sentral.

Cara Deng menggeser tokoh-tokoh tua juga cukup terpuji. Mereka tidak langsung dipensiun, tetapi digeser secara bertahap dengan dibentuknya Komisi Penasihat Pusat yang anggotanya adalah tokoh-tokoh revolusi dan teman-teman dekat Deng. Bahkan Deng sendiri rela mundur dari keanggotaan Politbiro guna menarik keluar tokoh-tokoh tua seangkatannya yang selama ini dianggap sebagai penghalang pembaharuan seperti Chen Yun, Li Xiannian, Peng Zhen, Deng Liqun, Yang Deshi dan Yu Quili.

Kebijakan yang sangat moderat ini tampaknya meningkatkan popularitas Deng dan kawan-kawan tidak saja di kalangan rakyat, tetapi juga di kalangan tokoh partai. Hal ini terbukti dari hasil-hasil Kongres PKC XIII, yang jelas sangat mendukung kebijakan kelompok pembaharu. Kalau pada Kongres PKC XII kritik-kritik terhadap kebijakan yang dilontarkan oleh kelompok Deng masih terdengar, maka pada Kongres yang terakhir ini kritik-kritik seperti itu tidak terdengar lagi. Kebijakan modernisasi yang telah berlangsung sejak tahun 1979 kiranya sudah dapat diterima dan dirasakan hasilnya. Hasil pengamatan *Beijing Review* yang dimuat dalam penerbitannya nomor 7, tanggal 16 Februari 1987, secara jelas melaporkan kemajuan kehidupan di RRC. Penelitian yang dilakukan terhadap 17.000 keluarga di 106 kota besar di RRC itu mengungkapkan bahwa pada tahun 1986 kesejahteraan di kota-kota tersebut meningkat. Pendapatan per kapita naik 18% dari tahun 1985 dan mencapai 890 Yuan (US\$1 = 2,878 Yuan). Sementara itu *Beijing Review* nomor 11, tanggal 16 Maret 1987 melaporkan bahwa pendapatan per kapita petani meningkat terus dari 191,32 Yuan pada tahun 1980 menjadi 424,00 Yuan pada tahun 1986. Tampaknya itulah sebabnya mengapa Zhao Ziyang diberi kepercayaan untuk melanjutkan kepemimpinan tertinggi PKC. Mereka sadar bahwa di bawah kepemimpinan kelompok pembaharu RRC akan maju dan kesejahteraan rakyat bisa terus ditingkatkan.

IV

Semakin kokohnya posisi kelompok pembaharu setelah Kongres PKC XIII berakhir akan memperlancar pelaksanaan rencana yang telah dicanangkan sejak kelompok pembaharu itu berkuasa dalam kebijakan pertahanan. Sebagian dari rencana itu telah dilaksanakan seperti misalnya pengurangan anggaran belanja pertahanan dan reorganisasi Tentara Pembebasan Rakyat dalam usaha meningkatkan efisiensi. Sejak tahun 1980 Pemerintah Cina telah menurunkan anggaran belanja pertahanannya lebih dari 6% (dari GNP) menjadi kurang 3%.¹² Sementara itu dalam kerangka kebijakan reorganisasi, pemerintah telah meniadakan beberapa bidang tugas seperti pasukan artileri medan, pasukan khusus kereta api (*railroad troops*), dan beberapa bidang tugas yang pengelolaannya diserahkan kepada golongan sipil seperti Korps Zeni Konstruksi Ibukota, dan cabang-cabang komunikasi. Dalam bulan Juni 1985 daerah komando militer ditiutkan dari 11 menjadi tujuh daerah saja. Hingga bulan Desember 1986 pemerintah telah mendemobilisasikan 410.000 personil. Penciutan jumlah personil ini dianggap masih jauh dari target yang direncanakan yaitu penciutan dari 4,2 juta menjadi 1 juta. Reorganisasi TPR itu hanya bisa berhasil karena Deng Xiaoping sendiri yang menangani langsung sejak ia diangkat menjadi Ketua Komisi Militer Pusat pada Sidang Pleno Komite Sentral Ke-6 Kongres PKC XI akhir Juni 1981.

Beberapa alasan sering dinyatakan baik oleh Deng, Hu Yaobang, Zhao Ziyang, maupun para pemimpin TPR seperti Yang Shangkun (Wakil Ketua Permanen Komisi Militer Pusat) untuk memberikan pembenaran kebijakan pertahanan yang dewasa ini dilakukan pemerintah. Alasan pertama adalah menurunnya ancaman konflik militer di perbatasan antara RRC dan Uni Soviet. Memang sejak kelompok pembaharu berkuasa, konflik perbatasan antara kedua negara boleh dikatakan tidak terjadi lagi. Bahkan hubungan dagang di perbatasan kedua negara makin meningkat. Berkurangnya ketegangan di daerah perbatasan ini dan terus membaiknya hubungan kedua negara memungkinkan Pemerintah Beijing untuk mengurangi kesiagaan tempur di kawasan perbatasan yang sebelumnya menjadi pusat perhatian TPR. Dengan demikian anggaran pertahanan yang dimaksudkan untuk keperluan itu bisa dialihkan untuk keperluan lain yang lebih mendesak seperti modernisasi persenjataan.

Modernisasi persenjataan ini oleh Pemerintah RRC dianggap tidak saja penting untuk meningkatkan kualitas TPR dalam menghadapi kemungkinan perang modern, tetapi juga penting untuk pembangunan nasional itu sendiri. Selama ini RRC dikenal sebagai pengeksport senjata yang cukup besar di samping Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris, Perancis, dan lain-lain. Kedudukan RRC sebagai salah satu negara pengeksport senjata itu semakin menonjol.

¹²Harlan W. Jencks, "Defending China in 1987," *Current History* (September 1987), hal. 266.

Banyak negara mulai tertarik untuk membeli senjata dari negeri itu. Muangthai, misalnya, yang secara tradisional merupakan pembeli senjata Amerika Serikat, telah mulai membeli persenjataan dari RRC. Pada pertengahan bulan Mei 1987, KASAD Muangthai, Chaowalit Yongchaiyut, berkunjung ke Beijing dan menandatangani suatu perjanjian pembelian persenjataan dengan Pemerintah Cina. Pembelian persenjataan itu meliputi 30 buah tank T-69, sejumlah meriam artileri 130 mm, meriam penangkis serangan udara kaliber 37 mm dan beberapa kendaraan lapis baja pengangkut personil (APC). Semuanya bernilai US\$10 juta.¹³ Negara lain yang meningkatkan pembeliannya adalah Iran. Berdasarkan program penjualan senjata ke Iran, RRC telah menjual 96 rudal Silkworm senilai US\$1 milyar.¹⁴

Semakin banyaknya negara yang tertarik pada persenjataan itu, mendorong Cina untuk meningkatkan usaha perluasan industri persenjataan dan transfer teknologi persenjataan dari negara-negara lain. Usaha ini telah dicanangkan dalam Repelita VII (1986-1990) dan hasilnya sudah pula terungkap, misalnya, dengan munculnya pembom B 6D buatan RRC pada pertengahan bulan Januari 1987. Pesawat itu berkecepatan supersonik dan mampu meluncurkan rudal, serta mempunyai peralatan navigasi elektronik mutakhir.¹⁵ Akhir bulan November ini untuk pertama kalinya RRC juga mengadakan pameran persenjataan hasil produksinya dan mengundang beberapa negara lain seperti Amerika Serikat, Jerman Barat, Inggris, dan Perancis untuk ikut serta.

Industri persenjataan ini mempunyai andil besar dalam perindustrian RRC. Di samping menyerap tenaga kerja ia juga mempunyai andil sekitar 25% dari keseluruhan kapasitas produksi, dan menghasilkan sekitar 10% dari GNP.¹⁶ Pada tahun 1984 saja RRC telah berhasil mengeksport persenjataan senilai US\$1,6 milyar.¹⁷ Keberhasilan ini disebabkan oleh rendahnya biaya produksi dan kemampuannya menyerap teknologi modern, sehingga RRC mampu bersaing dalam harga dan kualitas.

Andil industri persenjataan dalam meningkatkan dana pembangunan ini merupakan alasan pembenaran kedua bagi kebijakan pertahanan baru. Alasan yang diberikan oleh para tokoh pembaharu itu untuk memodernisir persenjataan semakin diterima oleh tokoh-tokoh TPR setelah mereka melihat sendiri kenyataan bahwa kualitas persenjataan yang digunakan oleh TPR dalam Perang Cina-Vietnam awal tahun 1979 sangat tertinggal. Dalam perang

¹³*Prioritas*, 19 Mei 1987.

¹⁴*Suara Pembaruan*, 27 Oktober 1987.

¹⁵*Kompas*, 16 Januari 1987.

¹⁶Harlan W. Jencks, "The Chinese Military-Industrial Complex and Defense Modernization," *Asian Survey*, Vol. XX, no. 10 (Oktober 1980), hal. 965.

¹⁷*Kompas*, 16 Januari 1987.

itu terbukti bahwa dalam perang modern jumlah tentara yang besar tidak lagi menentukan kemenangan, dan RRC menderita korban yang besar. Perang menghadapi pasukan Vietnam itu tampaknya menjadi pelajaran berharga dan sekaligus pil pahit bagi RRC untuk kemudian meningkatkan kemampuan dan teknologi militer yang lebih canggih.

V

Pada pidato pembukaan Kongres PKC XIII Zhao Ziyang menyatakan bahwa RRC akan mempertahankan suatu kebijakan yang independen dan mengembangkan hubungan persahabatan dengan semua negara. Untuk kepentingan pembangunan nasionalnya RRC juga ingin mengembangkan hubungan persahabatannya dengan semua negara yang bisa diartikan sebagai kelanjutan kebijakan luar negeri kelompok pembaharu sejak mereka berkuasa pada tahun 1978.

Pernyataan Zhao Ziyang itu juga mengungkapkan bahwa Pemerintah Cina sekarang ini tidak lagi memberi penekanan pada hubungan yang bersifat ideologis seperti pada pemerintahan sebelumnya. Untuk membuat Cina menjadi negara yang kuat dan modern di awal abad ke-21, Pemerintah Beijing berusaha mengembangkan hubungan luar negerinya yang pragmatis. Untuk kebutuhan dana dan transfer teknologi, misalnya, RRC melontarkan kebijakan *pintu terbuka*. Dengan kebijakan ini sejak tahun 1978 banyak pemimpin dan ahli Cina berkunjung ke negara-negara industri maju, terutama Amerika Serikat, Jepang dan negara-negara Barat lainnya. Demikian pula banyak mahasiswa Cina dikirim ke negara-negara tersebut untuk mempelajari segala sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan modernisasi.

Dalam usaha menggalakkan investasi, Pemerintah Cina juga memutuskan kebijakan "satu negara dua sistem" yaitu di bawah kedaulatan sistem sosialis, sistem kapitalis diijinkan untuk hidup. Deng Xiaoping dan Zhao Ziyang sering mengatakan bahwa sistem ini diterapkan untuk tujuan penyatuan Hongkong, Macao dan Taiwan. Tetapi dengan diputuskannya 14 kota yang terletak di sepanjang pantai timur sebagai daerah-daerah administrasi khusus yang boleh menentukan peraturan-peraturan yang berbeda guna merangsang modal asing, maka sasaran dari kebijakan satu negara dua sistem itu jelas bukan melulu untuk penyatuan kembali ketiga wilayah itu, melainkan juga untuk menarik sebanyak mungkin modal dan dana dari negara-negara lain yang sangat penting bagi kelancaran pembaharuan.

Meskipun telah dan sedang menghadapi banyak hambatan, Pemerintah Beijing tampaknya akan tetap meneruskan kebijakan-kebijakan tersebut. Hal itu terungkap dalam pidato Zhao Ziyang pada pembukaan Kongres Nasional PKC XIII, yang antara lain menyatakan, bahwa:

... menutup sebuah negara terhadap dunia luar hanya akan meningkatkan keterbelakangan. Kita tidak akan pernah kembali lagi kepada masyarakat tertutup di masa lampau, ketika rakyat dilarang berhubungan dengan pemikiran-pemikiran lain. ...¹⁸

Pernyataan itu jelas merupakan penegasan kebijakan pintu terbuka. Hambatan-hambatan seperti masih banyaknya investor asing yang enggan menanamkan modal mereka di Cina karena peraturan-peraturan yang berbelit-belit, sulitnya memperoleh bahan baku dan lain-lain, kelihatannya akan lebih mendapat perhatian. Tampaknya Pemerintah Cina sadar akan pentingnya investasi asing dalam pembangunan nasional. Meskipun kontrak investasi dengan pihak asing, yang pada pertengahan tahun 1986 telah mencapai sebesar US\$18,1 milyar, baru terwujud sebesar US\$5 milyar, Pemerintah Beijing tidak putus asa dan berusaha terus memperbaiki kondisi yang lebih menarik bagi penanaman modal asing, misalnya dengan mengadakan deregulasi. Dalam bulan Oktober 1986 Pemerintah Cina mengeluarkan 22 peraturan baru yang diharapkan dapat memperbaiki kondisi penanaman modal asing. Peraturan-peraturan itu menawarkan suatu perlakuan istimewa bagi calon penanam modal.¹⁹

Penegasan Zhao Ziyang itu tampaknya untuk meyakinkan para investor Barat yang sebelumnya merasa khawatir akan situasi anti-Barat di Cina terutama setelah terjadi demonstrasi mahasiswa yang akhirnya mengakibatkan jatuhnya Hu Yaobang. Tetapi yang sampai saat ini masih menjadi pertanyaan adalah bagaimana sikap Perdana Menteri yang baru, Li Peng. Meskipun dia merupakan anak didik Zhou Enlai dan pendukung kelompok pembaharu, dikabarkan dia lebih bersikap hati-hati terhadap penanaman modal dari Barat. Pada bulan Februari 1987, ia pernah memperingatkan para penanam modal Barat agar bersiap-siap secara psikologis karena pemerintah segera akan meninjau kembali kontrak mereka.²⁰ Memang ucapan itu dinyatakannya ketika Pemerintah Cina sedang berusaha mengatasi gejolak politik yang disebabkan oleh demonstrasi mahasiswa. Dengan anggapan bahwa perusahaan-perusahaan Barat ikut bertanggungjawab dengan cara mempengaruhi masyarakat Cina lewat pemikiran-pemikiran Barat mereka, peringatan Li Peng itu muncul. Apakah penegasan Zhao Ziyang itu merupakan jaminan yang bisa meyakinkan para investor Barat, sampai saat ini belum bisa diketahui karena secara teoretis pemerintahan sehari-hari akan dipimpin oleh Li Peng.

Hubungan RRC dengan Uni Soviet tampaknya juga akan mengalami perubahan-perubahan lebih lanjut. Hal itu mulai tampak sekurangnya sejak RRC menerima tawaran Soviet untuk merundingkan normalisasi hubungan kedua negara yang dilontarkan oleh Brezhnev di Tashkent bulan Maret 1982. Sejak pertengahan tahun 1950-an hubungan antara RRC dan Uni Soviet terus memburuk terutama karena adanya perbedaan

¹⁸Kompas, 26 Oktober 1987.

¹⁹Chu-Yuan Cheng, "China's Economy at the Crossroads," *Current History* (September 1987), hal. 255.

²⁰*Ibid.*, hal. 256.

dasar pandangan ideologi dan kepemimpinan dalam dunia komunis. RRC menuduh Uni Soviet sedang melaksanakan revisi terhadap ideologi Marxis-Leninis, dan kemudian konfliknya memuncak menjadi perang perbatasan pada tahun 1969, Cina pada dasawarsa 1970-an menganggap Uni Soviet sebagai musuh nomor satu, dan menuduhnya sebagai negara yang mempunyai ambisi hegemoni yang paling besar di dunia. Hubungan Cina-Soviet juga memburuk setelah pasukan Vietnam melakukan invasi ke Kampuchea akhir tahun 1978 dan pasukan Soviet masuk ke Afghanistan tahun 1979.

Sikap baru Cina itu membuahkan babak baru hubungan Cina-Soviet yang tampaknya semakin akrab. Sampai bulan November 1987 RRC dan Uni Soviet sudah menyelesaikan perundingan babak ke-12. Hubungan dagang pun meningkat pesat. Kalau pada tahun 1979 ekspor ke Uni Soviet hanya bernilai US\$242 juta dan impornya bernilai US\$250 juta, maka pada tahun 1985 ekspornya meningkat menjadi bernilai US\$1.037 juta dan impornya bernilai US\$1.017 juta.²¹ Sebab utama peningkatan itu adalah dibukanya kembali hubungan dagang tradisional di wilayah perbatasan.

Dalam suasana baru itu Pemerintah Beijing rupanya berharap agar Uni Soviet mau membantu menghidupkan kembali proyek-proyek bersama yang menggunakan teknologi Soviet. Hal ini oleh Beijing dianggap lebih murah daripada harus membangun proyek baru dengan teknologi Barat. Suasana yang semakin aman di wilayah perbatasan dan hubungan dagang yang terus meningkat antara kedua negara itu jelas akan tetap dipelihara oleh Pemerintah Beijing karena hal itu sangat mendukung pelaksanaan modernisasi yang sekarang ini sedang digalakkan.

Meskipun demikian tampaknya Beijing tetap ingin menjaga jarak dengan tidak terlalu tergesa-gesa meningkatkan hubungan politiknya dengan Moskow. Hal ini tampaknya berkaitan dengan usaha Beijing mempertahankan hubungan baiknya dengan Barat, terutama Amerika Serikat, dan Jepang demi lancarnya transfer teknologi dan bantuan ekonomi lainnya.

Dengan demikian jelas bahwa pernyataan Zhao Ziyang pada pembukaan Kongres PKC XIII itu lebih ditujukan untuk kepentingan pembaharuan di dalam negeri daripada kepentingan politik atau strateginya. Peningkatan hubungan dengan semua negara diharapkan dapat membantu pelaksanaan pembangunan nasionalnya dan dapat pula mengurangi anggaran belanja pertahanan sehingga dapat dialihkan ke sektor-sektor lain. Di samping itu hubungan yang baik dengan semua negara itu juga bisa melunakkan sikap keras dari sekelompok pemimpin Cina yang selama ini menghendaki diperbaikinya hubungan dengan Uni Soviet dan negara-negara sosialis lainnya. Usaha Zhao itu akhirnya membawa hasil. Dia bisa mempersatukan para pemimpin PKC dan bahkan kemudian dipilih menjadi pemimpin tertinggi PKC pada akhir Kongres XIII itu.

²¹IMF, *Direction of Trade Statistic 1986*, hal. 139.

Peranan Cina di Asia Tenggara

Jusuf WANANDI

PENGANTAR

Tema umum tulisan ini meliputi sifat hubungan antara negara-negara Asia Tenggara dan Cina yang akan menjadi sebuah negara modern pada awal abad ke-21. Banyak segi dalam hubungan antara Cina dan Asia Tenggara dewasa ini telah dipengaruhi -- secara sadar atau tidak -- oleh pandangan-pandangan mengenai masa depan hubungan tersebut.

Asumsi analisa ini ialah bahwa Cina akan berhasil dengan program modernisasinya dan bahwa alih generasi dan pimpinan politik akan berlangsung dengan lancar. Walaupun demikian, tulisan ini juga akan membahas implikasi dari kemungkinan ketidakberhasilan modernisasi Cina bagi kawasan Asia Tenggara.

Pertanyaan hakiki yang mendasari tema tulisan ini adalah sejauh mana kawasan Asia Tenggara akan berada di bawah pengaruh Cina dan apakah implikasi hegemoni Cina bagi negara-negara di kawasan ini. Mungkin juga bahwa negara-negara adikuasa dan Jepang akan menganggap situasi yang demikian ini tidak menguntungkan kepentingan mereka dan dengan demikian mencegahnya agar tidak berkembang.

Sebuah pertanyaan yang timbul karenanya ialah apakah kerjasama antara negara-negara ASEAN dan negara-negara Indocina -- juga di dalam masing-masing sub-group -- akan menuju ke terciptanya kawasan yang mantap dan aman, seperti yang menjadi sasaran dari gagasan ZOPFAN, sehingga bersama-sama mereka dapat menahan hegemoni Cina. Lagipula, juga meru-

Diterjemahkan dari makalah yang disajikan pada *Konperensi US-ASEAN IV* tentang "ASEAN and China: An Evolving Relationship," yang disponsori oleh Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malaysia, Kuala Lumpur, 5-8 Januari 1987.

pakan hal yang sama pentingnya untuk menyimak apakah masing-masing negara di Asia Tenggara akan mampu untuk menjalin hubungan yang lebih "normal" dengan Cina dalam perkembangan selanjutnya. Hubungan yang demikian ini dapat membatasi perkembangan hegemoni Cina dalam geopolitik klasik.

Selain hal-hal yang disebutkan di atas, masih banyak masalah-masalah umum yang mungkin semakin penting di masa yang akan datang dan masalah-masalah khusus dalam hubungan antara Cina dan negara-negara Asia Tenggara yang hingga kini belum terselesaikan. Hal-hal tersebut adalah: (a) sengketa teritorial, terutama yang melibatkan Kepulauan Spratley dan Paracel di Laut Cina Selatan; (b) kebijaksanaan serta undang-undang Cina mengenai warga-warga negara Asia Tenggara keturunan Cina masih samar-samar. Panggilan untuk peran-serta mereka yang lebih besar dalam pembangunan Cina telah menyebabkan bertambah curiganya pihak Asia Tenggara terhadap maksud-maksud Cina; (c) persaingan di bidang ekonomi, terutama yang berkaitan dengan industri ringan bagi pasaran internasional; (d) dukungan partai komunis Cina bagi partai-partai komunis di Asia Tenggara, bukan hanya secara moral tetapi juga dalam bentuk logistik dan persenjataan; (e) perbedaan dalam kebijaksanaan antara Cina dan ASEAN mengenai penyelesaian masalah Kampuchea.

MASA DEPAN HUBUNGAN CINA-ASIA TENGGARA

Sebuah persoalan penting yang akan dihadapi oleh negara-negara ASEAN di masa yang akan datang adalah kemampuan mereka untuk berurusan dengan Cina yang telah berhasil memodernisir diri, termasuk dalam bidang militer. Masalah ini hanya akan timbul pada permulaan abad ke-21 dan apabila Cina memang berhasil dengan program modernisasinya.

Penulis membuat dua buah asumsi. *Pertama*, bahwa Cina akan berhasil dengan usaha-usaha modernisasinya yang mulai pada tahun 1979 walaupun dalam prosesnya akan mengalami pasang-surut. *Kedua*, bahwa selama masa modernisasi dan pembangunan ini Cina akan menahan diri serta akan berusaha menjalin hubungan yang baik dan wajar dengan negara-negara tetangganya, termasuk kawasan Asia Tenggara, sehingga dapat mempertahankan lingkungan yang mantap dan damai yang dibutuhkannya agar dapat mengejar negara-negara lain di kawasan Asia-Pasifik dalam segala bidang.

Sementara tantangan-tantangan yang dihadapi para pemimpin Cina adalah jelas, kesulitan-kesulitan serta kendala-kendala dalam negeri yang dihadapi negara raksasa itu dalam pembangunannya tetap berat dan sungguh disadari oleh para pemimpin negara tersebut. Hal ini menandakan perlunya diadakan penyesuaian-penyesuaian terus-menerus oleh pemimpin partai serta Pemerintah Cina dalam usaha-usaha modernisasi negara tersebut. Karena itu dapat diperdebatkan bahwa periode ini merupakan kesempatan yang baik

bagi negara-negara di Asia Tenggara untuk membangun landasan hubungan jangka panjang dengan Cina.

Landasan-landasan tersebut terdiri atas tugas-tugas sebagai berikut: *Pertama*, adalah tugas untuk mendukung usaha-usaha pembangunan nasional mereka sehingga mereka mampu melawan tekanan-tekanan serta campurtangan luar. Tugas ini semakin menjadi kompleks karena pada tahap perkembangan sekarang ini diperlukan usaha-usaha pembangunan yang lebih menyeluruh serta peran-serta yang lebih besar dari rakyat.

Kedua, mengadakan upaya secara regional di Asia Tenggara yang dapat meniadakan kesempatan bagi kekuatan-kekuatan luar untuk mengadakan tekanan pada kawasan itu dan dapat meningkatkan serta memperkuat kerjasama regional dalam pelbagai bidang sehingga dapat meningkatkan ketahanan regional. Upaya pada tingkat regional yang demikian ini dapat terdiri atas ASEAN yang kuat sebagai intinya, yang pada gilirannya akan menjalin kerjasama yang lebih erat dengan negara-negara lain kawasan ini, yaitu negara-negara di Indocina dan Birma.

Ketiga, membentuk hubungan yang tepat dengan negara-negara besar di kawasan Asia-Pasifik, termasuk dengan Cina sendiri, sehingga keseimbangan dapat tetap terpelihara dalam kehadiran mereka di kawasan Asia Tenggara. Agaknya memang penting bagi perkembangan susunan yang demikian untuk melibatkan Cina dalam segala kegiatan regional maupun internasional sebagai jalan untuk mendorongnya tetap mempertahankan keterbukaan dalam hubungan ekonomi serta diplomatiknya. Juga sama pentingnya adalah usaha-usaha menuju kerjasama ekonomi Pasifik seperti yang telah dinyatakan dalam apa yang disebut Dialog ASEAN-Pasifik (the 6 plus 5 Forum) atau serangkaian *Pacific Economic Co-operation Conference* (PECC).

Mengenai hubungan Asia Tenggara dengan Cina dua macam pengamatan dapat dilakukan. Pengamatan pertama adalah kenyataan bahwa Cina akan selalu dilihat sebagai ancaman bagi Asia Tenggara. Hal ini adalah wajar mengingat besarnya negara tersebut dan sebagai hasil dari pengalaman masa lampau ketika Cina menganggap Asia Tenggara sebagai di bawah lingkungan pengaruhnya. Akan tetapi tanggapan terhadap ancaman ini harus ditempatkan dalam perspektif yang tepat supaya tidak menimbulkan semacam paranoia yang cenderung untuk menghambat perkembangan hubungan "normal" dengan Cina.

Sebenarnya, sepanjang sejarahnya Cina belum pernah bersifat ekspansif dalam arti menduduki wilayah-wilayah atau negara-negara lain untuk masa yang tak tertentu, kecuali untuk beberapa daerah perbatasan seperti Mongolia Dalam, Tibet serta Sinkiang. Terhadap wilayah-wilayah lain termasuk Vietnam, Cina telah mengirimkan ekspedisi militernya tetapi segera menariknya kembali setelah negara yang bersangkutan mengakui keunggulan Cina di

kawasan itu. Tindakan militer seperti itu terhadap Vietnam telah diulanginya pada tahun 1979, tetapi tidak berhasil baik karena ternyata Vietnam lebih siap dalam menghadapi tindakan militer tersebut. Episode ini mendukung argumen di atas bahwa ancaman dari Cina harus ditempatkan dalam perspektif yang tepat.

Kemampuan militer Cina selama 10 sampai 20 tahun agaknya sebagian besar masih bersifat defensif dan karenanya tidak akan merupakan ancaman langsung terhadap Asia Tenggara. Tidak dapat dipungkiri bahwa persepsi ancaman dari Cina semacam itu dapat juga menciptakan motivasi yang kuat dari pihak negara-negara di Asia Tenggara untuk bersatu, membangun masyarakat mereka dan memodernisasikan ekonomi mereka. Memang pengalaman yang baru-baru ini telah menunjukkan bahwa meningkatnya pertahanan nasional suatu negara merupakan strategi yang efektif untuk menghadapi jenis ancaman yang besar kemungkinannya dialami kawasan itu, yaitu dalam bentuk subversi serta infiltrasi. Tampaknya untuk sementara waktu Cina telah menahan diri untuk melancarkan tindakan-tindakan yang demikian terhadap negara-negara ASEAN seperti ternyata dengan dikurangnya dukungan serta bantuan kepada partai-partai komunis setempat di Asia Tenggara.

Observasi kedua ialah bahwa pembangunan dan modernisasi Cina ketinggalan dibandingkan dengan negara-negara ASEAN. Tidak akan mudah bagi Cina untuk mempercepat pembangunannya mengingat demikian banyaknya persoalan yang dihadapinya, sebagai akibat dari besarnya negara serta jumlah penduduknya, suatu infrastruktur ekonomi yang terbelakang, organisasi yang sangat birokratis, juga sistem politik yang totaliter. Perlu juga dicatat bahwa adanya tenaga murah serta pengelolaan ekonomi yang disentralisir telah membuat negara ini dapat bersaing di sektor-sektor tertentu dari pertanian dan industri. Akan tetapi mengingat sifat ekonomi ASEAN yang lebih dinamis dan luwes, mungkin kita akan mengharapkan hubungan yang lebih bersifat komplementer daripada kompetitif yang akan berkembang antara Cina dan ASEAN. Karena itu masalahnya ialah apakah Cina memang akan menyatakan dirinya sebagai "Kerajaan Tengah" apabila negara itu berhasil memodernisir dirinya dalam waktu 20 tahun. Jika demikian bagaimana pengaruh Cina di Asia Tenggara akan mewujudkan diri?

Usaha Cina untuk mempengaruhi tidak akan mengikuti model Rusia dengan menduduki atau ekspansi fisik (seperti di Siberia dan Asia Tengah) akan tetapi akan sama dengan "hubungan yang bersifat jajahan" seperti yang dilakukannya di waktu lampau. Hal ini berarti bahwa Cina ingin diakui sebagai negara yang mempunyai peranan dalam masalah-masalah kawasan tersebut, dan bahwa dia akan mempengaruhi sesuai dengan apa yang dipandang sebagai kepentingan nasionalnya.

Ada pandangan-pandangan yang mengemukakan hal yang agak ekstrem mengenai hubungan yang bersifat jajahan yang demikian, yaitu bahwa Cina

akan diberi keleluasaan -- oleh AS maupun Uni Soviet -- untuk mempengaruhi Asia Tenggara. Sangatlah sukar dipercaya bahwa keadaan yang demikian akan berkembang. Pertama-tama Asia Tenggara mungkin terlalu penting untuk dibiarkan di bawah pengaruh suatu negara besar. Lagipula, Cina telah secara jelas mengisyaratkan maksudnya untuk tetap mempertahankan sikap politik luar negerinya yang bebas serta melaksanakan politik mengambil jarak yang sama jauhnya terhadap negara-negara adikuasa. Hal ini berarti bahwa baik dari sudut pandangan AS maupun Uni Soviet, kepentingan Cina tidak akan selalu sejalan dengan kepentingan mereka. Lagipula, peranan Jepang dan pengaruhnya, yang sekarang masih terbatas pada bidang ekonomi, tidak dapat diabaikan untuk masa yang akan datang. Karena itu besar kemungkinan bahwa keempat negara besar itu akan hadir di kawasan itu.

Tantangan terhadap negara-negara ASEAN ialah untuk menjaga kehadiran yang seimbang di antara keempat negara besar di kawasan tersebut. Karena itu Cina harus dilihat hanya sebagai salah satu negara besar dengan siapa negara-negara ASEAN akan perlu membangun hubungan mereka.

Struktur yang demikian diinginkan bagi Asia Tenggara ini telah dirumuskan dalam gagasan ZOPFAN. Pelaksanaan dari gagasan ini masih dalam taraf awal. Gagasan itu untuk sementara waktu ditangguhkan karena pecahnya konflik Kampuchea, sebab ia perlu mendapat dukungan negara-negara di Indocina serta melibatkan mereka.

Pandangan lain mengatakan bahwa Cina akan tetap sebagai Cina dan bahwa dalam jangka panjang dia akan berusaha untuk mengembalikan pengaruhnya atas Asia Tenggara. Resepnya di sini adalah membawa Cina ke struktur regional atau internasional yang dapat mengimbangi dorongannya untuk meluaskan dominasinya atas Asia Tenggara. Cina harus diyakinkan bahwa taruhan dan tanggungjawabnya lebih besar sekarang terhadap masyarakat tingkat regional maupun internasional, karena sikap yang demikian itu perlu dalam rangka modernisasinya. Cina yang modern dan sedang membangun dengan berhasil, yang sampai batas tertentu akan tergantung pada hubungan regional maupun internasional, walaupun dia tetap mempertahankan "ke-Cina-annya" merupakan pilihan yang lebih baik bagi negara-negara Asia Tenggara daripada Cina yang radikal, kacau, serta tidak berhasil dalam pembangunannya, yang merasa bahwa dia tidak akan kehilangan apa-apa dan karenanya bersikap nihilistik, termasuk juga dalam hubungan luar negerinya.

Singkatnya, kita boleh berpendapat bahwa hubungan jangka panjang antara negara-negara ASEAN dan Cina dapat dilihat sebagai hubungan antara sebuah negara kecil dengan negara tetangga yang besar. Di samping faktor geografis ini hubungan negara-negara ASEAN dengan Cina pada hakikatnya sama dengan hubungan mereka dengan negara-negara besar lainnya. Hubungan ASEAN-Cina telah menjadi lebih kompleks karena segi geografis ini telah diperbesar oleh masalah-masalah sosial dan politik dalam masing-masing

negara ASEAN, sebagian disebabkan oleh adanya warga-warga keturunan Cina di negara-negara tersebut.

PERSOALAN-PERSOALAN KHUSUS

Sengketa Teritorial

Beberapa negara di Asia Tenggara dan Cina mempunyai tuntutan atas Kepulauan Spratley dan Paracel di Laut Cina Selatan. Tuntutan-tuntutan yang bertentangan ini tidak menyebabkan konflik terbuka tetapi mengandung potensi untuk menjadi sumber sengketa terbuka karena diduga adanya sumber-sumber minyak dan gas di wilayah itu. Kepulauan Spratley dituntut oleh Cina, Vietnam, Malaysia dan Filipina sebagai hak mereka, dan negara-negara ini telah menempatkan pasukan-pasukan mereka di pelbagai pulau: pasukan Vietnam berada di Amboyana Cay, dan dua pulau lainnya; pasukan Malaysia berada di Kepulauan Terumbu Layang-layang; dan tentara Filipina berada di wilayah 5 pulau lainnya yang telah dikontrakkan kepada perusahaan minyak untuk keperluan eksploitasi. Cina dan Vietnam menyatakan tuntutan mereka atas Kepulauan Paracel yang dewasa ini sebagian diduduki oleh tentara Cina.

Tuntutan-tuntutan ini berasal dari pelbagai dokumen historis dan karenanya tidak mudah diselesaikan. Agaknya Cina mendukung gagasan untuk menyelesaikan masalah ini melalui pengembangan program eksplorasi bersama serta bagi hasil. Sebagai tambahan atas tuntutan-tuntutan ini, peta-peta Cina yang resmi masih menunjukkan Laut Cina Selatan sebagai wilayah Cina walaupun tuntutan itu belum eksplisit. Kedwigtian yang demikian ini telah menyebabkan kecurigaan yang lebih besar pada pihak Asia Tenggara mengenai rencana Cina terhadap kawasan itu. Ada kemungkinan bahwa Pemerintah Beijing tidak lagi mendukung tuntutan tersebut dan mungkin peta-peta tersebut belum diubah semata-mata karena kelambanan. Walaupun demikian hal ini membutuhkan penjelasan resmi.

Masalah Cina Perantauan

Pada tahun 1980 Cina mengumumkan undang-undang baru mengenai kewarganegaraan yang untuk pertama kalinya membedakan antara warga negara Cina dan warga negara-negara Asia Tenggara turunan Cina. Undang-undang itu menentukan bahwa mereka yang telah menjadi warga negara yang menjadi kediaman mereka dengan sendirinya menanggalkan kewarganegaraan Cina dan tidak akan ada lagi masalah dwi-kewarganegaraan. Mereka yang tetap sebagai warga negara Cina, yaitu sebagai "Cina Perantauan," dianjurkan supaya menaati undang-undang serta peraturan negara tempat tinggal

mereka.

Akan tetapi ada sebuah pasal dalam undang-undang baru itu yang tetap menimbulkan ketidakjelasan. Pasal ini memperbolehkan bukan warga negara Cina dari keturunan Cina kembali ke Cina dan dengan sendirinya memperoleh kembali kewarganegaraannya. Dikatakan bahwa pasal ini dimaksudkan untuk memperbolehkan mereka yang berusia lanjut meninggal di Cina. Dipandang dari segi negara-negara Asia Tenggara perlakuan yang demikian ini akan sangat mengurangi kepercayaan mereka terhadap kesetiaan warganya yang berketurunan Cina karena dapat "mengambil untung" dalam hal ini.

Kecurigaan terhadap niat Cina menjadi lebih besar dengan adanya himbauan Pemerintah Cina kepada bukan warganya keturunan Cina agar mereka lebih berperan serta dalam pembangunan Cina. Akhirnya, masalah kesetiaan tidak hanya tergantung pada kebijakan-kebijakan Cina tetapi juga pada kebijakan negara-negara Asia Tenggara sendiri. Muangthai dan Filipina, misalnya, telah berhasil melaksanakan kebijakan mereka yang mengarah ke integrasi warga mereka keturunan Cina. Walaupun demikian Pemerintah Cina perlu menjelaskan masalah ini secara tuntas.

Hubungan Antar-Partai

Tampaknya Partai Komunis Cina tidak lagi memberi bantuan militer -- yakni logistik dan persenjataan -- kepada partai-partai komunis di Asia Tenggara kecuali Partai Komunis Burma. Pihak Cina mengatakan bahwa bantuan mereka sebagian besar merupakan dukungan moral dan politis dan keberhasilan partai-partai komunis untuk menggulingkan pemerintah mereka hendaknya tergantung pada kemampuan mereka sendiri. Cina juga mengatakan bahwa hubungan antara Partai Komunis Cina dan partai komunis lainnya adalah sama sifatnya seperti solidaritas Arab atau solidaritas antara negara-negara Islam.

Politik Cina dewasa ini adalah menahan diri dalam menggunakan hubungan partai ke partai, yang dapat dilaksanakan selama Cina sibuk dengan modernisasinya, sebab dia membutuhkan lingkungan yang stabil dan aman, dan yang akan terganggu jika Cina memanfaatkan hubungan tersebut. Diharapkan bahwa pada saat Cina telah berhasil dengan modernisasinya dia akan biasa untuk lebih mementingkan hubungan negara ke negara dan pemerintah ke pemerintah daripada hubungan dari partai ke partai.

Persaingan Ekonomi

Terdapat kecemasan pada pihak negara-negara ASEAN bahwa Cina akan muncul sebagai saingan utama mereka di bidang ekonomi, di bidang industri

ringan -- tekstil dan pakaian jadi -- serta di bidang produksi pelbagai mineral. Kenyataan bahwa Cina tetap mempertahankan sebagian besar perencanaan yang disentralisir telah menambah kekhawatiran tersebut.

Resep yang telah diberikan kepada negara-negara ASEAN dalam hal ini adalah dua macam: (a) Cina harus diperkenalkan dan mengambil bagian dalam pelbagai forum multilateral, seperti IMF dan GATT, sehingga dia akan kurang-lebih memakai peraturan internasional seperti yang dilakukan oleh kebanyakan negara; (b) negara-negara ASEAN hendaknya mengupayakan semacam hubungan dengan Cina yang membuka kesempatan untuk mengadakan hubungan ekonomi.

Tidak dapat dihindari bahwa semacam persaingan akan tumbuh antara Cina dan negara-negara ASEAN. Hal ini akan tampak dengan sendirinya baik dalam perdagangan dengan negara-negara industri Barat maupun dalam menarik penanaman modal serta sumber-sumber keuangan lainnya. Akan tetapi masih banyak bidang di mana negara-negara ASEAN dan Cina dapat bekerja sama. Memang selama tahun-tahun terakhir ini terjadi peningkatan perdagangan dua arah antara Cina dan semua negara anggota ASEAN. Cina juga merupakan sebuah negara ketiga yang dapat meningkatkan pengaruh dari kelompok tersebut dalam mengadakan perundingan dengan bagian dunia industri untuk memperoleh perlakuan lebih baik bagi negara-negara berkembang. Hal ini dapat juga menguntungkan negara-negara ASEAN. Lebih penting lagi, kedua belah pihak memiliki banyak potensi yang dapat menyebabkan perkembangan komplementer ekonomi yang lebih besar di masa yang akan datang.

Konflik Kampuchea

Kepentingan ASEAN untuk membantu menyelesaikan masalah Kampuchea berasal dari dua macam kekhawatiran yang utama. *Pertama*, sengketa yang berkelanjutan itu menggagalkan usaha ASEAN untuk membentuk iklim yang tertib di kawasan Asia Tenggara yang melibatkan peran-serta negara-negara Indocina. *Kedua*, implikasi dari konflik tersebut -- yang pada hakikatnya merupakan konflik antara Cina dan Vietnam -- pada hubungan antara Cina dan negara-negara ASEAN maupun di dalam tubuh ASEAN sendiri karena faktor Cina ini. Tidak ada prakarsa baru yang telah diambil dalam menyelesaikan konflik tersebut selama satu tahun terakhir ini. Pihak-pihak yang berkepentingan dalam konflik itu, Vietnam dan Cina, hanya berubah sedikit sekali dalam posisi mereka mengenai persoalan ini.

Vietnam tetap berpendapat bahwa pemerintahan Kampuchea yang bersahabat terhadap Vietnam adalah vital bagi kelangsungan hidup Vietnam, karena sejarah telah menunjukkan kerawanan Vietnam kalau diserang dari sebelah Barat. Dalam pandangan Vietnam, Cina telah mencoba hal itu lagi

dengan menggunakan Khmer Rouge. Vietnam juga mengakui sikap bermusuhan rakyat Khmer terhadap Vietnam. Agaknya pimpinan baru di Hanoi tidak akan segera mengubah sikap dasar ini, karena hal ini lebih daripada sekedar soal ideologi. Akan tetapi harga yang harus dibayar untuk tetap mempertahankan politiknya yang sekarang ini, yaitu isolasi politik dan ekonomi yang sangat mempengaruhi pembangunannya, mungkin akan membuka perdebatan yang lebih serius di Hanoi mengenai kemungkinan adanya kompromi.

Sikap semula dari Cina untuk memberikan dukungan sekuat tenaga kepada Khmer Rouge (Rezim Pol Pot) didasarkan atas dua pertimbangan. *Pertama*, untuk mencegah dominasi Vietnam atas negara-negara Indocina serta pengaruh Vietnam di Asia Tenggara. *Kedua*, untuk menghukum Vietnam yang sejak 1975 lebih dekat dengan Uni Soviet daripada dengan Cina walaupun Cina dulu merupakan satu-satunya sekutu dalam perjuangannya melawan Perancis dan Amerika Serikat.

Cina tetap melakukan tekanan-tekanan militernya di perbatasan Vietnam sejak pelajaran militernya yang tidak berhasil pada tahun 1979, meskipun dengan intensitas yang lebih rendah daripada dua tahun yang lalu. Di samping itu, Cina masih memberikan bantuan logistik dan militernya kepada Khmer Rouge melalui Muangthai.

Akan tetapi Cina sekarang setuju untuk mendukung pemerintahan koalisi yang terdiri atas 3 kubu (CGDK) di bawah pimpinan Sihanouk. Negara itu juga setuju bahwa Kampuchea di masa yang akan datang tidak lagi hanya di bawah kekuasaan Khmer Rouge, tetapi bahwa pemerintahan yang akan datang hendaknya merupakan pemerintahan yang bersifat nasional, netral dan tak berpihak -- jadi tidak harus pemerintahan yang sosialis -- sebagai hasil kompromi yang melibatkan keempat kubu termasuk kelompok Heng Samrin. Dalam hal ini agaknya Cina menerima kebijakan ASEAN.

Semula Cina juga bersikap sangat menentang hubungan dekat Vietnam dengan Uni Soviet. Hal ini dilihatnya sebagai bagian dari politik pengepungan Soviet. Perbaikan serta normalisasi hubungan secara bertahap antara Cina dan Uni Soviet akan mempengaruhi posisi Cina dalam hal ini. Negara itu bahkan tidak lagi berkeberatan atas kehadiran militer Soviet di Vietnam. Masalah Kampuchea telah dimasukkan dalam pembicaraan bilateral Cina-Soviet, namun masih tetap belum jelas sejauh mana Uni Soviet akan mengubah sikapnya dan karenanya agak menekan Vietnam, walaupun dia menganggap hubungannya dengan Cina lebih penting. Tampaknya Cina telah lebih bersedia untuk berkompromi dalam masalah Kampuchea demi tujuan-tujuan yang lebih penting, termasuk normalisasi hubungan Cina-Uni Soviet. Tambahan pula, baik Cina maupun Vietnam dewasa ini sedang membicarakan normalisasi hubungan mereka.

Pertanyaan bagi ASEAN adalah sejauh mana ASEAN dapat melibatkan

Cina dengan cara yang lebih positif dalam penyelesaian konflik. Politik ASEAN sebagian besar ditentukan oleh posisi Muangthai sebagai negara garis depan, yang keamanannya dipengaruhi oleh penyerbuan Vietnam di Kampuchea. Pendudukan Kampuchea oleh Vietnam pada hakikatnya menghapus daerah penyangga yang telah lama ada, yang telah memelihara keseimbangan serta kestabilan di daratan Asia Tenggara. Karena itu Muangthai menuntut penarikan mundur tentara Vietnam, yang sebenarnya telah melanggar hukum internasional dan daerah perbatasan yang tidak boleh diganggu-gugat, dan pembentukan sebuah pemerintahan di Phnom Penh -- melalui pemilihan rakyat dan bukan oleh Vietnam -- yang juga akan mengakui kepentingan keamanan Muangthai. Seperti sudah pernah diusulkan, pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa itu perlu mengalami "perubahan struktural" dalam posisi mereka terhadap masalah tersebut agar dapat mencapai suatu penyelesaian (kompromi).¹ Muangthai sendiri perlu mengadakan beberapa kompromi.

Perlunya penyelesaian konflik tersebut tetap merupakan hal yang mendesak bagi negara-negara ASEAN karena semakin lama konflik tersebut berlangsung semakin besar ketegangan yang akan melanda ASEAN. Hal ini berkaitan dengan faktor Cina dalam persepsi akan ancaman pada negara-negara ASEAN. Memang, masalah yang pokok di sini adalah dukungan militer Cina yang berkelanjutan kepada Khmer Merah yang sebenarnya merupakan suatu bentuk campur-tangan luar bagi kawasan itu.

Dulu ada gagasan mengenai keinginan bahwa hendaknya AS dapat memainkan peranan yang lebih aktif dalam penyelesaian konflik tersebut. Pada waktu itu dikemukakan bahwa AS hendaknya mendesak Cina untuk mengubah sikap garis kerasnya terhadap Vietnam, mengambil sikap yang lebih luwes terhadap Vietnam agar memberinya pilihan lain (daripada hanya mengandalkan Uni Soviet), serta memberikan jaminan keamanan yang diperlukan bagi Muangthai sehingga Muangthai tidak terlalu tergantung pada Cina. Akan tetapi karena masalah ini merupakan prioritas yang sangat rendah bagi AS, peranan lebih aktif yang demikian tidak dapat diharapkan darinya.

Memang penyelesaian konflik itu mungkin saja tergantung pada kemampuan negara-negara ASEAN untuk membawa Cina dan Vietnam ke meja perundingan. Kemampuan (atau ketidakmampuan) ASEAN untuk berbuat demikian mungkin akan berpengaruh atas hubungan antara negara-negara Asia Tenggara sendiri di masa yang akan datang dan hubungan mereka dengan Cina.

¹Lihat Sukhumbhand Paribatra, "Thailand: Vietnamese Neighbors are Still Enemies," *Herald Tribune*, December 9, 1986.

PENUTUP

Hubungan antara negara-negara Asia Tenggara dan Cina di masa yang akan datang tidak akan tergantung hanya pada hasil dari konflik Kampuchea. Negara-negara ASEAN di pihaknya akan harus melanjutkan usaha mereka untuk meningkatkan ketahanan nasional dan regionalnya serta pelaksanaan dari gagasan ZOPFAN. ASEAN sebagai suatu organisasi harus menjadi inti dari suatu kerjasama regional yang lebih luas di Asia Tenggara yang merupakan ungkapan dari ZOPFAN. Melalui usaha yang demikianlah hubungan dengan negara-negara besar dapat diatur sedemikian rupa sehingga kehadiran mereka di Asia Tenggara seimbang serta juga saling menguntungkan. Dengan perkataan lain, kepercayaan yang lebih besar akan kemampuan mereka akan menyebabkan negara-negara Asia Tenggara menjalin hubungan yang lebih sehat dengan negara-negara besar termasuk Cina.

Hubungan yang akan datang antara Cina dan Asia Tenggara juga akan tergantung pada pembangunan Cina sendiri. Cina yang modern dan berhasil dalam pembangunan akan membuatnya menjadi anggota yang bertanggung-jawab dari masyarakat internasional. Dengan mempertahankan momentum dari pembangunannya Cina akan mengakui taruhannya yang besar dalam sikapnya yang terbuka.

Tidaklah mustahil bahwa Cina akan kembali ke ambisinya yang dulu. Akan tetapi dengan segera mereka akan tahu bahwa hal ini tidak konsisten dengan tempat mereka yang baru di dunia yang modern ini. Bahkan jika mereka gagal untuk mengakui hal ini, agaknya negara-negara Asia Tenggara akan lebih mempersiapkan diri di masa yang akan datang untuk menghadapi jalannya perkembangan yang mungkin akan terjadi.

Hubungan Indonesia-Cina: Tenang di Semua Front

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

Ketika dua negara besar Asia, Indonesia dan Cina, bersahabat erat pada pertengahan tahun 1960-an, mereka melihat kerjasama mereka sebagai inti dari gerakan dunia melawan "neo-kolonialisme, kolonialisme dan imperialisme." Kuasi-aliansi mereka dilihat oleh banyak bangsa baik di dalam maupun di luar kawasan sebagai faktor destabilisasi. Kini, pada waktu kedua negara besar Asia ini masih menjaga jarak, dikatakan bahwa seharusnya mereka merasa malu.

Tidak segera jelas, pihak mana seharusnya lebih merasa malu dengan keadaan ini. Telah diperkirakan bahwa kurang-berhasilan Beijing dalam melakukan normalisasi hubungan dengan Jakarta berarti bahwa Cina dianggap berada di luar proses politik Asia Tenggara manakala kepentingan Indonesia terlibat. Begitu pula ada pendapat bahwa Indonesia dapat memainkan peran yang lebih besar dalam menyelesaikan masalah Kamboja seandainya ia melakukan normalisasi hubungannya dengan Cina. Masalah normalisasi hubungan antara Indonesia dan Cina telah menjadi salah satu tantangan yang sangat menarik bagi hubungan internasional maupun sebagai bahan spekulasi di antara para pengamat yang berminat selama bertahun-tahun.

Pernyataan resmi Indonesia yang paling baru tentang pembukaan kembali hubungan diplomatik dengan Cina datang dari Menteri Sekretaris Negara dan Ketua Golkar, Sudharmono, ketika ia memberikan sambutan di Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang pada bulan Maret 1986. Ia menyatakan

Diterjemahkan dari makalah yang disajikan pada *Konperensi US-ASEAN IV* tentang "ASEAN and China: An Evolving Relationship," yang disponsori oleh Institute of Strategic and International Studies (ISIS), Malaysia, Kuala Lumpur, 5-8 Januari 1987.

bahwa hubungan diplomatik tidak akan dibuka kembali kecuali jika Partai Komunis Cina meninggalkan kebijakannya untuk mencampuri gerakan-gerakan komunis di Asia Tenggara.¹ Pernyataan ini menunjukkan bahwa posisi Indonesia dalam masalah ini tidak berubah. Bahkan hampir sepuluh tahun sebelumnya, Presiden Soeharto dengan jelas menyatakan dalam pidato Hari Kemerdekaan bulan Agustus 1986 kepada DPR bahwa Pemerintah Indonesia hanya akan melakukan normalisasi hubungan dengan Beijing seandainya mereka menghargai integritas Indonesia dan tidak ikut campur urusan dalam negeri Indonesia.

Persyaratan ini mungkin memang menjadi *bottom line* para pembuat kebijakan Indonesia. Oleh karena itu banyak pengamat berpendapat bahwa normalisasi hubungan kedua negara ini masih memakan waktu yang lama. Pernyataan Menteri Luar Negeri Cina, Wu Xueqian, bahwa Cina hanya mempunyai "hubungan moral" dengan partai komunis dan tidak menggunakan hubungan ini untuk mencampuri urusan dalam negeri di negara-negara lain, tidak dianggap sebagai jaminan yang cukup oleh pihak Indonesia.

Meskipun demikian, beberapa usaha telah dilakukan di masa lalu untuk menciptakan suatu terobosan. Pada pihak Indonesia, dapat dilihat dua prakarsa Adam Malik, masing-masing dalam tahun 1977 dan 1984. Sangat menarik untuk diteliti mengapa usaha-usaha itu gagal.² Barangkali kejadian yang lebih menarik adalah yang bersangkutan dengan Kunjungan Menteri Luar Negeri Wu ke Indonesia pada tahun 1985 untuk menghadiri peringatan Konperensi Asia-Afrika 1955 di Bandung. Banyak pengamat yang berharap bahwa kunjungan itu akan menghasilkan suatu terobosan. Di satu pihak ada perasaan bahwa Indonesia akan mendapatkan kembali secara bertahap profil internasional yang lebih tinggi yang akan mendorongnya untuk melakukan normalisasi hubungan dengan Cina. Ini selalu menjadi tesis Adam Malik, yang secara tegas dinyatakan dalam konperensi pers di Hongkong pada tanggal 8 Agustus 1984. Ia menyatakan bahwa Indonesia tidak dapat memainkan peranan yang penting di Asia tanpa lebih dulu melakukan normalisasi hubungannya dengan Cina, negara Asia yang kuat dan tidak boleh lagi diabaikan oleh Indonesia.

Di pihak yang lain, ada yang merasa bahwa kehadiran Menteri Luar Negeri Cina pada Peringatan Bandung ini sebaiknya dilihat sebagai lambang, suatu pernyataan tidak langsung Cina tentang maksud mereka untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri negara-negara lain, salah satu dari apa yang

¹Lihat *The Jakarta Post*, 25 Maret 1986.

²Pada Eplisode tahun 1977, lihat Justus M. van der Kroef, "Normalizing Relation with the People's Republic of China: Indonesia's Rituals of Ambiguity," dalam *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 3, No. 3 (Desember 1981): hal. 187-218; Pada Episode tahun 1984, lihat Bilveer Singh, "Sino-Indonesian Relation: Problems of Normalization" dalam *Asian Affairs*, Vol. VI, No. 4 (Oktober-Desember 1984): hal. 301-315.

disebut Prinsip-prinsip Bandung. Seperti disinggung sebelumnya, pernyataan Wu tentang hubungan moral ternyata tidak memberi bukti yang dicari. Begitu pula kegagalan usaha Adam Malik tahun 1977 mungkin ada hubungannya dengan laporan tentang pernyataan Deng Xiaoping Wakil Perdana Menteri Cina pada waktu itu pada bulan November 1978 selama kunjungannya ke Kuala Lumpur bahwa Beijing tidak akan menghentikan bantuannya kepada gerakan pemberontak komunis di kawasan Asia Tenggara.

Sementara itu dalam banyak kesempatan para pembuat keputusan Indonesia telah memberikan pernyataan bahwa Indonesia akan dapat mengatasi ancaman dari Cina apabila ia dapat menyelesaikan masalah keamanan dalam negeri, yang antara lain menyangkut masalah warga negara keturunan Cina. Jadi kaitan inilah yang seringkali tampak telah digunakan sebagai alasan yang gampang dalam menunda usaha ke arah normalisasi, yang oleh Van der Kroef digambarkan sebagai sikap kekaburan ritual Indonesia.³

Sudah tentu Cina juga mempunyai andil dalam permainan kekaburan ini, misalnya seperti tercermin dalam undang-undang kewarganegaraan mereka. Tetapi kekaburan ini tidak hanya ditujukan pada hubungannya dengan Indonesia, tetapi juga mempengaruhi hubungannya dengan negara-negara Asia Tenggara yang lain. Tentang hubungan Cina-Indonesia, Cina telah menunjukkan secara jelas kesediaannya untuk membuka kembali hubungan diplomatik. Pertanda semacam ini telah dikirimkan ke Jakarta baik langsung ataupun melalui Tokyo dan Canberra⁴. Tetapi pihak Indonesia tetap berpendirian bahwa ia tidak tergesa-gesa untuk membuka kembali hubungan diplomatik-nya dengan Cina.

Perhatian akhir-akhir ini telah dipusatkan pada pembukaan kembali hubungan dagang langsung antara kedua negara. Kendati gerak Indonesia yang sangat hati-hati menuju ke arah itu, pihak Cina tampaknya menganggap tindakan itu sebagai langkah awal ke arah normalisasi. Cina mungkin mengharapkan bahwa perkembangan di bidang ekonomi -- ketika di bidang politik telah gagal -- dapat menuju terobosan yang sudah lama didambakan.

Tulisan ini akan meninjau perkembangan hubungan dagang Cina-Indonesia untuk meneliti pengaruh hubungan dagang langsung atas keseluruhan hubungan bilateral. Kesimpulan sementara dari tulisan ini adalah suatu penilaian campuran atas pengaruh keseluruhan. Sementara pembukaan kembali perdagangan langsung dapat meningkatkan perdagangan dua jalur dan interaksi yang lebih intensif antara kedua negara, pengalaman sejauh ini menunjukkan bahwa sejumlah masalah yang timbul dalam jalannya perdagangan tidak dapat diselesaikan dengan mudah tanpa tumbuhnya pengertian politik

³Lihat van der Kroef, "Normalising Relations."

⁴Lihat, sebagai contoh Singh, "Sino-Indonesian Relations."

terlepas dari pengembangan yang sama pentingnya dari mekanisme perdagangan yang diperlukan.

Tulisan ini akan menggambarkan secara singkat pembukaan kembali hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina. Ini akan diikuti dengan pembahasan tentang pola hubungan perdagangan Cina-Indonesia. Bagian penutup akan membicarakan beberapa masalah kebijakan yang telah timbul dan implikasinya bagi hubungan Cina-Indonesia secara keseluruhan.

PEMBUKAAN KEMBALI HUBUNGAN DAGANG LANGSUNG

Dengan dikeluarkannya Inpres No. 9/1985 pada tanggal 23 Juli 1985, Pemerintah Indonesia secara resmi mendukung pembukaan kembali perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina yang dirundingkan oleh KADIN (Kamar Dagang dan Industri) Indonesia dan Dewan Promosi Perdagangan Internasional Cina (CCPIT - *China Council for Promotion of International Trade*).

Sejak semula Pemerintah Indonesia telah menekankan sifat tidak resmi dari proses negosiasi, yang di pihak Indonesia dilakukan oleh lembaga non-pemerintah, yaitu KADIN. Penandatanganan Memorandum Saling Pengertian (*Memorandum of Understanding*) antara KADIN dan CCPIT terjadi pada tanggal 5 Juli 1985 di negara ketiga, Singapura dan kata-kata "Republik Indonesia" dan "Republik Rakyat Cina" (RRC) tidak terdapat dalam naskah memorandum itu. Kedua hal itu dimaksudkan untuk mempertegas sifat tidak resmi persetujuan itu.⁵

Tampaknya pihak Cina merasa agak kebingungan dengan pendekatan tak resmi Indonesia ini. Penandatanganan Memorandum Saling Pengertian ini pasti akan tertunda lagi andaikata pihak Cina terus mendesak agar KADIN mendapatkan mandat tertulis dari Pemerintah Indonesia.

Kendati sifatnya yang tidak resmi, Memorandum ini dapat dianggap sebagai suatu terobosan. KADIN telah mulai menjajagi kemungkinan untuk membuka kembali perdagangan langsung dalam tahun 1977, dengan kunjungan yang dilakukan oleh perwakilan KADIN ke Canton Fair dan selanjutnya juga ke Beijing dalam tahun 1978. Prakarsa itu gagal mendapatkan dukungan resmi di dalam negeri, sebagian karena DPR sangat berkeberatan, tetapi sebagian terbesar karena pemerintah tidak melihat urgensi untuk membuka kembali hubungan dagang dengan Cina. Usaha-usaha KADIN yang dilakukan lagi dalam tahun 1984 mendapat tanggapan yang lebih positif dari pemerintah, terutama sehubungan dengan keputusan pemerintah tahun 1982 untuk melakukan diversifikasi pasar ekspor, termasuk pengembangan pasar-pasar baru di negara-negara sosialis. Lagipula, pendapat umum tidak lagi menge-

⁵The Jakarta Post, 6 Juli 1985.

cam usaha-usaha itu. Sebenarnya dukungan pemerintah pasti telah diperhatikan oleh Cina, terutama dengan penunjukan Menteri Muda/Sekretaris Kabinet oleh Presiden untuk mengkoordinasikan langkah-langkah ke arah pembukaan kembali hubungan dagang langsung. Tetapi pendekatan yang sengaja bersifat tidak resmi dan agak berhati-hati itu dimaksudkan untuk mempertegas pendirian resmi Indonesia, yaitu bahwa pembukaan kembali hubungan dagang langsung hendaknya tidak diinterpretasikan sebagai langkah konkret menuju pemulihan hubungan diplomatik yang penuh.

Memorandum Saling Pengertian ini memuat 6 ketentuan sebagai pedoman dalam transaksi dagang langsung, yang diperlukan sebagian karena dua negara ini tidak mempunyai hubungan diplomatik. Ketentuan-ketentuan ini berhubungan dengan masalah-masalah: (1) pembayaran transaksi; (2) prosedur permohonan visa; (3) hak berlabuh bagi kapal-kapal yang membawa bendera nasional masing-masing; (4) pelayanan komunikasi; (5) pertukaran misi dagang; dan (6) persetujuan oleh pemerintah masing-masing dan akhir masa berlakunya Memorandum.

Persetujuan Pemerintah Indonesia dikirimkan kepada pihak Cina pada tanggal 29 Juli 1985 oleh delegasi perdagangan KADIN yang melakukan kunjungan ke Cina untuk menandai pembukaan kembali hubungan dagang langsung. Jadi perdagangan langsung Cina-Indonesia secara resmi dimulai kembali pada hari itu. Hal ini mengakhiri kebutuhan untuk melakukan perdagangan melalui negara ketiga seperti dilakukan selama 18 tahun menyusul putusnya hubungan diplomatik dalam bulan Oktober 1967.⁶

Barangkali pada tahap ini masih terlalu dini untuk mengkaji hasil pembukaan kembali perdagangan langsung dalam arti akibat-akibat terciptanya perdagangan (*trade creation effects*). Peningkatan awal dalam perdagangan mungkin sebagian besar terjadi karena pergeseran dalam cara transaksi dari perdagangan tak langsung menjadi langsung. Sebenarnya pada pihak Indonesia perdagangan langsung ditujukan tidak hanya untuk mempertinggi tingkat perdagangan tetapi juga untuk mengurangi peranan perantara.

Potensi-potensi untuk meningkatkan perdagangan dua arah telah diidentifikasi terutama berdasarkan komoditi yang sudah dipertukarkan; bahkan potensi ini dianggap cukup besar. Modernisasi Cina dan kelanjutan industrialisasi Indonesia pasti akan membuka peluang baru untuk perdagangan. Pembelian minyak mentah Indonesia oleh Cina akhir-akhir ini tidak pernah dibayangkan sebelumnya dan dapat memberikan suatu ilustrasi yang baik dari perkembangan semacam ini.⁷ Hal ini juga menunjukkan bahwa apa yang

⁶Untuk pembahasan tentang pembekuan hubungan, lihat van der Kroef, "Sino-Indonesian Rupture," *The China Quarterly*, No. 33 (Januari-Maret 1968): hal. 17-46.

⁷Pembelian, yang terjadi dalam bulan Maret 1986, dilihat sebagai "pembelian percobaan" dengan jumlah 1,5 juta barel minyak mentah senilai US\$10,40 per barel; lihat *Kompas*, 30 April 1986.

secara tradisional dilihat sebagai suatu wilayah persaingan mungkin berubah menjadi kerjasama. Aspek yang terakhir ini belum cukup dipelajari.

Pengembangan prasarana dan mekanisme perdagangan sangat mempengaruhi kemampuan pihak-pihak yang bersangkutan untuk memanfaatkan potensi yang ada dan baru muncul bagi perdagangan di antara mereka. Memang, suatu tantangan besar bagi perdagangan langsung antara Indonesia-Cina dewasa ini adalah kemampuannya untuk berlangsung dengan baik tanpa adanya hubungan diplomatik. Mengacu pada hubungan perdagangan yang relatif lancar antara Singapura dan Cina sebagai model mungkin tidak sepenuhnya sesuai mengingat sifat-sifat yang berbeda hubungan bilateral mereka secara keseluruhan -- dibandingkan dengan hubungan Indonesia-Cina -- dan prasarana perdagangan yang sangat maju dari Singapura.

HUBUNGAN DAGANG CINA-INDONESIA: POLA DAN MASALAH-NYA

Ada dua periode yang jelas dalam perkembangan perdagangan Cina-Indonesia. Periode yang pertama mulai dengan penandatanganan Perjanjian Perdagangan tahun 1983 dan berakhir dengan putusannya hubungan formal antara Indonesia-Cina tahun 1967. Periode yang kedua ditandai oleh hubungan dagang tidak langsung yang berjalan kira-kira 18 tahun sampai pembukaan kembali hubungan dagang langsung bulan Juli 1985.

Suatu tinjauan yang sangat baik tentang perdagangan Indonesia-Cina selama periode pertama dapat diketemukan dalam studi John Wong.⁸ Sejumlah ciri yang menarik telah ditemukan. Ciri pertama adalah interaksi yang erat antara transaksi perdagangan dan hubungan politik. Memang, timbulnya perdagangan Cina-Indonesia antara tahun 1955-1959, diikuti oleh suatu penurunan dalam tahun 1960 dan pemulihan dalam tahun 1964, mencerminkan dengan sangat baik perkembangan hubungan politik antara dua negara. Tetapi Wong juga mengemukakan pengaruh perkembangan ekonomi Cina pada perdagangan Cina-Indonesia. Kenaikan dalam perdagangan bilateral selama paruh kedua tahun 1950-an mungkin telah dirangsang oleh keseluruhan ofensif perdagangan Cina ke Asia Tenggara. Begitu pula penurunan dalam tahun 1960 mungkin telah disebabkan oleh kemunduran ekonomi domestik Cina.

Seperti ditunjukkan oleh statistik Perdagangan Indonesia (Tabel 1), ekspor Indonesia ke Cina meningkat dari di bawah US\$3 juta dalam tahun 1954 sampai kira-kira US\$53 juta dalam tahun 1959, atau dari bagian yang tidak berarti dari ekspor keseluruhan dalam tahun 1954 sampai mendekati 6% dalam tahun

⁸ John Wong, *The Political Economic of China's Changing Relation with Southeast Asia* (London: MacMillan Press, 1984).

1959. Begitu juga, impor dari Cina meningkat dari hampir nol ketika Perjanjian Dagang tahun 1953 ditandatangani menjadi lebih dari 15% keseluruhan impor Indonesia dalam tahun 1954. Baik ekspor ke Cina maupun impor dari Cina menurun dalam tahun 1960, dan dengan pemulihan dalam tahun 1964 mencapai kembali tingkat tahun 1959 hanya untuk periode yang singkat sebelum menurun lagi dalam tahun 1966.

Tabel 1

PERDAGANGAN YANG TERCATAT INDONESIA DENGAN CINA, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	Nilai FOB US\$ juta	% dari Ekspor Total	Nilai CIF US\$ juta	% dari Impor Total
1953	*	*	2,1	*
1954	2,8	*	3,5	*
1955	6,5	0,7	10,1	1,0
1956	11,7	1,3	30,2	3,7
1957	25,2	2,6	27,0	3,2
1958	43,4	5,5	41,8	8,7
1959	53,1	5,7	61,2	15,4
1960	35,4	4,2	57,0	9,9
1961	36,4	4,6	39,9	5,0
1962	34,6	5,1	34,9	5,4
1963	42,2	6,0	44,3	8,5
1964	52,2	7,2	60,9	9,0
1965	40,0	5,7	98,8	14,2
1966	9,5	1,4	40,7	7,7
1967	0,7	*	54,2	8,3
1968	*	*	38,4	5,4
1969	*	*	43,0	5,5
1970	-	-	32,8	3,3
1971	-	-	27,6	2,5
1972	-	-	39,0	2,5
1973	-	-	48,8	1,8
1974	-	-	113,9	3,0
1975	-	-	203,5	4,3
1976	-	-	131,8	2,3
1977	-	-	153,5	2,5
1978	-	-	112,2	1,7
1979	-	-	131,8	1,8
1980	-	-	197,3	1,8
1981	8,3	*	253,5	1,9
1982	14,2	*	230,9	1,4
1983	27,0	*	204,0	1,2
1984	7,7	*	224,4	1,6
1985	84,2	0,5	248,4	2,4
1986 ^a	93,7	0,9	228,2	3,3

Catatan: *Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta atau kurang 0,5%.
^a Januari-Agustus.

Sumber: 1. Angka perdagangan Cina-Indonesia tahun 1953-1962 telah disusun oleh John Wong dari Statistik UN dan IMF; lihat, *The Political Economy ...* (Tabel 2.1); Angka perdagangan total Indonesia diambil dari KD. Thomas & Panglaykim, "Indonesian Export: Performance Prospeet 1950-1970, Part 1, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, No. 5 (Oktober 1966).
 2. Angka tahun 1963-1985 didasarkan atas statistik dari BPS dari berbagai penerbitan.

Tabel 2 menunjukkan catatan statistik Cina dengan Indonesia. Pada dasarnya ia menunjukkan perkembangan yang sama untuk periode 1953-1967. Impor meningkat dari kira-kira US\$5 juta dalam tahun 1954 menjadi US\$60 juta dalam tahun 1959. Dalam nilai impor total, kenaikannya kurang dramatis dibandingkan dengan yang dialami oleh Indonesia. Dalam kasus Cina ia meningkat dari 0,4% dalam tahun 1954 menjadi hanya sekitar 3% dalam tahun 1959. Ekspor Cina ke Indonesia sebagai persentase dari ekspor totalnya juga meningkat dari 0,3% dalam tahun 1954 menjadi 3,1% dalam tahun 1959.

Tabel 2

PERDAGANGAN YANG TERCATAT CINA DENGAN INDONESIA, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	Nilai FOB US\$ juta	% dari Ekspor Total	Nilai CIF US\$ juta	% dari Impor Total
1953	*	*	-	-
1954	2,8	0,3	4,6	0,4
1955	9,0	0,7	13,3	0,8
1956	29,3	1,8	26,0	1,8
1957	21,2	1,3	27,6	1,9
1958	52,4	2,7	38,8	2,1
1959	69,1	3,1	60,0	2,9
1960	34,3	1,8	39,7	2,0
1961	46,8	3,1	36,7	2,5
1962	29,0	1,9	39,8	3,5
1963	48,9	3,1	42,6	3,6
1964	47,2	2,7	62,4	4,2
1965	65,1	3,2	43,8	2,4
1966	-	-	16,4	0,8
1967	-	-	-	-
1968	-	-	-	-
1969	-	-	-	-
1970	-	-	-	-
1971	-	-	-	-
1972	-	-	-	-
1973	-	-	-	-
1974	-	-	-	-
1975	-	-	-	-
1976	-	-	-	-
1977	*	*	*	*
1978	*	*	*	*
1979	*	*	-	-
1980	21,0	0,1	14,0	0,1
1981	54,0	0,3	63,0	0,3
1982	46,0	0,2	151,0	0,8
1983	49,0	0,2	150,0	0,7
1984	70,0	0,3	214,0	0,8
1985	124,0	0,5	330,0	0,8

Catatan: *Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta atau kurang 0,1%).

Sumber: 1. Angka perdagangan Cina-Indonesia tahun 1953-1980 diambil dari *The Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade, 1984*; Angka perdagangan total Cina diambil dari perkiraan dalam A. Doak Barnett, *China's Economy in Global Perspective* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981), Tabel 2.1.
2. Angka tahun 1981-1985 diambil dari INIF, *Direction of Trade Statistics*, berbagai nomor penerbitan.

Impor Cina dari Indonesia mencapai puncaknya dalam tahun 1964 menjadi kira-kira 4,2% dari impor totalnya; pada tingkat paling tinggi ini, bagian pasar Cina untuk ekspor Indonesia adalah 7,2%. Impor Indonesia dari Cina memuncak dalam tahun 1965 menjadi sekitar 14,2% dari impor totalnya, dan bagi Cina angka tertinggi ini kira-kira adalah 3,2% dari ekspor totalnya. Jadi perdagangan luar negeri Indonesia lebih terbuka pada pasar Cina daripada sebaliknya.

Ciri kedua adalah bahwa perdagangan bilateral selama periode 1953-1965 kurang-lebih mencapai keseimbangan yang menyeluruh. Tidak demikian halnya dengan perdagangan Cina dengan negara-negara Asia Tenggara yang lain. Seperti ditunjukkan oleh Wong, keseimbangan perdagangan Cina-Indonesia disebabkan oleh kenyataan bahwa perdagangan antara dua negara itu sebagian besar dilakukan berdasarkan hubungan pemerintah dengan pemerintah dan menurut Artikel III dari Persetujuan Dagang tahun 1953, kedua pihak setuju untuk memelihara keseimbangan perdagangan sebagai masalah prinsip.

Statistik Cina (Tabel 2) menunjukkan bahwa dalam ukuran kumulatif perdagangan bilateral dengan Indonesia adalah seimbang, dengan ekspor dan impor masing-masing berjumlah US\$455 juta dan US\$435 juta selama periode 1954-1965. Catatan perdagangan Indonesia dengan Cina menunjukkan beberapa ketidakseimbangan kumulatif yang menguntungkan pihak Cina, yaitu dengan impor mencapai US\$510 juta dan ekspor US\$384 juta untuk periode yang sama. Tetapi tidak ada keluhan serius dari pihak Indonesia yang pernah tercatat. Sebaliknya, bahkan praktek "dumping" oleh Cina, yang mendorong diambilnya tindakan-tindakan balasan oleh negara Asia Tenggara lain, dipandang saling menguntungkan oleh Pemerintah Indonesia.⁹

Akan tetapi mempertahankan suatu perdagangan yang seimbang itu tidak tanpa biaya -- sesedikitnya bagi pihak Indonesia. Seperti diingat oleh seorang bekas Menteri Perdagangan Indonesia, keseimbangan perdagangan dipertahankan secara artifisial melalui pengaturan *barter* dan *countertrade*, yang seringkali merugikan Indonesia. Sebagai contoh adalah persetujuan yang dibuat dalam bulan Agustus 1965 untuk melakukan barter 90.000 ton karet Indonesia jenis RRS-1 dengan pupuk dan beras dari Cina. Perjanjian itu tidak terlaksanakan karena pihak Indonesia mengetahui bahwa karet itu harus di "re-ekspor" -- dan dengan demikian akan bersaing dengan ekspor langsung dari Indonesia -- dan bahwa pupuk itu berasal dari Italia yang telah diimpor oleh Indonesia secara langsung.¹⁰

Ciri ketiga adalah komposisi komoditi perdagangan yang relatif sederhana. Selama periode 1954-1967 impor Indonesia dari Cina terutama ter-

⁹*Ibid.*

¹⁰Ini diceritakan oleh bekas Menteri Perkebunan, Frans Seda, kepada *Sinar Harapan*, 1 Agustus 1985.

diri dari barang-barang tekstil dan beras, barang yang kedua ini sangat berfluktuasi dengan impor beras total Indonesia, walaupun pada waktu itu Cina bukanlah pemasok utama. Dalam tahun 1959, barang-barang tekstil (benang tenun kapas dan bahan kapas) dan beras ditetapkan masing-masing 25% dan 38% dari impor total Indonesia dari Cina; dalam tahun 1965 perbandingan itu adalah 51% dan 21%. Komposisi komoditi ekspor Indonesia ke Cina juga sama sederhananya dan hampir semuanya terdiri dari karet.

Tidaklah mengherankan untuk mengharapkan bahwa agar dua negara ini mempertahankan suatu peningkatan dan keseimbangan perdagangan, mereka harus melakukan perdagangan dengan perjanjian barter dan countertrade. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kapasitas penyerapan Cina atas bahan baku dari Asia Tenggara sangat terbatas dan Indonesia hanya dapat menawarkan suatu pilihan komoditi ekspor yang terbatas. Pengalaman periode 1954-1967 menunjukkan bahwa kenaikan tingkat perdagangan antara dua negara itu menjadi lebih mantap karena kemauan politik kedua belah pihak.

Perdagangan Cina-Indonesia segera jatuh setelah tahun 1965. Sejak itu beberapa perdagangan yaitu yang menyangkut komoditi-komoditi yang tetap mempunyai arti ekonomi, dilakukan oleh negara ketiga sebagai perdagangan tidak langsung. Pergeseran dalam cara transaksi mungkin juga telah menyebabkan suatu pengurangan dalam tingkat perdagangan, tetapi akibatnya mungkin tidak besar.

Periode sejak tahun 1967 sangat menarik, karena perdagangan antara dua negara dilakukan dengan cara tidak langsung. Sebagai akibatnya tidak ada gambaran yang lengkap tentang seluruh transaksi. Statistik yang tidak lengkap mempunyai implikasi yang mengganggu bagi persepsi di Indonesia tentang perdagangan bilateral dengan Cina. Ketimpangan perdagangan yang bukan suatu masalah dalam periode sebelumnya, memperoleh perhatian besar baik dari masyarakat umum maupun para pembuat kebijakan. Masalah ini akan dibicarakan kemudian.

Impor Indonesia dari Cina, yang kebanyakan datang lewat Hongkong, relatif tercatat dengan baik, sebagian karena Hongkong mencatat perdagangan re-eksportnya secara lengkap. Beberapa impor dari Cina, khususnya barang-barang kimia dan bahan baku untuk industri farmasi, juga datang melalui Eropa Barat. Cina tidak mempunyai catatan eksportnya yang tidak langsung ke Indonesia. Ia juga tidak mempunyai perhitungan yang lengkap dari impor Indonesia, kecuali untuk 2 atau 3 tahun terakhir. Begitu juga Indonesia tidak mempunyai catatan lengkap tentang ekspor tak langsung ke Cina.

Ekspor Indonesia ke Cina terus berlangsung lebih banyak lewat Singapura daripada Hongkong. Re-eksport oleh Singapura dari Indonesia ke Cina diduga

terutama terdiri atas karet, tetapi tidak ada informasi yang jelas. Selain ke Singapura, dan pada taraf yang lebih rendah ke Hongkong, dilaporkan bahwa beberapa ekspor Indonesia ke Cina diperdagangkan lewat Bangkok.¹¹

Impor Indonesia dari Cina menurun dari puncaknya 14,2% dari impor totalnya tahun 1965 menjadi 5,5% dalam tahun 1969 dan selanjutnya menjadi 1,8% dalam tahun 1973. Dalam tahun 1974 impor dari Cina naik menjadi 3% dari total impor terutama disebabkan oleh kenaikan yang tinggi impor beras Indonesia. Dalam tahun 1975, kira-kia 75% impor Indonesia dari Cina terdiri dari beras. Dalam tahun 1979 suatu pola baru timbul dalam impor Indonesia dari Cina: ia tidak didominasi lagi oleh beras dan tekstil.

Komposisi komoditi impor Indonesia dari Cina tahun 1980 sampai tahun 1984 ditunjukkan dalam Tabel 3. Perubahan lebih lanjut dalam strukturnya telah terjadi bahkan dalam periode yang singkat itu. Dalam paruh pertama periode itu kira-kira 30% impor total terdiri atas barang manufaktur. Bagian ini menyusut menjadi 18% dalam tahun 1984. Sebaliknya, bahan mentah -- terutama biji-bijian minyak dan serat kapas (Tabel 4) -- menjadi barang impor yang paling penting; bagiannya meningkat dari hanya 6% dalam tahun 1980 menjadi kira-kira 30% dari impor total dari Cina dalam tahun 1984. Tiga kelompok komoditi yang lain, yaitu: (a) makanan dan hewan hidup (terutama makanan ternak dan sayuran yang diawetkan); (b) barang-barang kimia; dan (c) perlengkapan transpor, mempunyai bagian gabungan sebesar 45% dalam tahun 1984.

Tabel 3
IMPOR INDONESIA DARI CINA MENURUT KELOMPOK BARANG, 1980-1984
(Dalam Persentase)

SITC Kelompok Komoditi	1980	1981	1982	1983	1984
0 Makanan dan Binatang Hidup	16,5	22,3	9,4	10,7	16,6
1 Minuman dan Tembakau	1,5	0,9	1,4	1,3	1,2
2 Bahan Baku dan Hasil Tambang	6,2	5,2	14,6	18,9	29,8
3 Minyak dan Bahan Bakar Lain	1,3	1,6	2,6	2,9	1,5
4 Lemak, Minyak Hewan dan Nabati	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
5 Bahan Kimia	20,5	18,2	17,1	21,4	15,7
6 Barang Manufaktur	31,0	32,5	29,8	26,1	18,3
7 Mesin dan Alat Angkutan	16,3	13,2	15,3	14,0	13,0
8 Barang Manufaktur Lain	6,4	5,8	10,1	5,3	3,8
9 Komoditi dan Transaksi Lain	-	-	*	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Catatan: *Tidak berarti.

Sumber: BPS, *Indonesian Foreign Trade Statistics-Imports*, berbagai nomor penerbitan.

¹¹Pernyataan oleh Menteri Perdagangan Indonesia, Rachmat Saleh; lihat *Kompas*, 6 Mei 1985.

Tabel 4

IMPOR INDONESIA YANG UTAMA DARI CINA^a, 1984
(Dalam Persentase)

SITC Komoditi	%
222 Minyak biji-bijian untuk ekstraksi nabati	16,8
263 Kapas	9,8
081 Makanan Ternak	8,5
651 Benang Tekstil	4,0
785 Sepeda Motor, Skuter, dan Sepeda Lainnya	3,9
056 Bahan Nabati, Akar dan Batang yang diolah dan diawetkan	3,7
695 Peralatan yang digunakan dengan tangan atau mesin	3,3
699 Manufaktur dari logam dasar	2,9
523 Bahan Kimia Anorganik Lain; Komponen Organik dan Anorganik	2,4
Subtotal	55,2
Lainnya	44,8
Total	100,0

Catatan: ^aDi atas US\$5 juta.

Sumber: BPS, *Indonesian Foreign Trade Statistics-Imports*, berbagai nomor penerbitan.

Bagian impor utama Indonesia dari Cina dalam tahun 1984 pada tingkat komoditi dengan angka 3 digit ditunjukkan dalam Tabel 4. Sembilan barang utama mempunyai bagian gabungan kira-kira 55% dari impor total, yang menunjukkan bahwa struktur impor Indonesia dari Cina telah menjadi lebih beragam dalam hal komposisi komoditi. Hal ini tidak terjadi dengan impor Cina dari Indonesia. Menurut perkiraan tahun 1984, tiga komoditi menduduki tempat dominan, yaitu kayu lapis, karet, dan kopi yang bersama-sama mencapai 90% impor Cina dari Indonesia (Tabel 5). Perkembangan asimetris ini diperkirakan merupakan akibat dari tidak adanya hubungan dagang langsung yang mengurangi kemampuan Indonesia untuk memasarkan komoditi ekspor non-tradisionalnya ke Cina.

Ketidakseimbangan perdagangan, yang menjadi masalah selama periode ini, dilihat juga sebagai konsekuensi dari tidak adanya perdagangan langsung. Sebenarnya masing-masing pihak mencatat ketidakseimbangan perdagangan ini sebagai menguntungkan pihak yang lain. Hal ini tidak mengherankan karena lebih mudah untuk kedua belah pihak mengidentifikasi asal daripada tujuan perdagangan ekspor tak langsung mereka. Sejak tahun 1981 beberapa ekspor Indonesia ke Cina tercatat; ekspor ini hampir semata-mata terdiri dari kopi yang harus sepenuhnya dicatat menurut tujuan (negara kuota dan non-kuota) sesuai dengan Persetujuan Kopi Internasional.

Tabel 5

IMPOR CINA YANG UTAMA DARI INDONESIA, 1984
(Dalam Persentase)

Komoditi	% ^a
Kayu Lapis	60,0
Karet	25,0
Kopi	4,0
Subtotal	89,0
Lainnya: terdiri	11,0
- minyak kelapa sawit	-
- kayu bulat	-
- pupuk	-
- rempah dan bahannya	-
Total	100,0

Catatan: ^aPerkiraan kasar.

Sumber: Angka bea cukai Cina seperti dikutip di *Jakarta Post*, 30 Juli 1985.

Tabel 6 adalah suatu usaha untuk menyusun perdagangan Indonesia dengan Cina mulai tahun 1980 sampai 1985. Pada sisi impor, 3 catatan (baris 1 sampai 3) dibandingkan; ini terdiri dari: (a) catatan impor Indonesia dari Cina; (b) re-ekspor yang dilaporkan oleh Hongkong dari Cina ke Indonesia; dan (c) ekspor Cina ke Indonesia yang tercatat. Deretan angka yang pertama dan kedua sangat berdekatan tetapi menunjukkan penyimpangan yang meningkat sejak tahun 1984, yang kedua menjadi lebih rendah daripada yang pertama. Hal ini mungkin menunjukkan bahwa impor lewat negara ketiga selain Hongkong, atau bahkan "langsung" dari Cina -- bahkan sebelum pembukaan kembali perdagangan langsung -- mungkin telah meningkat. Sebenarnya ekspor Cina yang tercatat ke Indonesia menunjukkan sedikit lonjakan dalam tahun 1984. Perbaikan iklim hubungan Cina-Indonesia sejak tahun 1984 mungkin mempermudah beberapa transaksi perdagangan langsung.

Catatan pada sisi ekspor sangat kurang. Re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak pernah sangat berarti dan bernilai sekitar US\$40 juta pada awal tahun 1980-an. Dalam tahun-tahun selanjutnya impor kayu lapis Cina terutama datang lewat Hongkong. Akan tetapi sejak tahun 1983 re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak lagi dipublikasikan sebagai barang yang terpisah, yang berarti semakin kurang penting baik bagi Hongkong maupun Cina. Catatan Cina tentang impor dari Indonesia tampaknya semakin membaik dalam tahun-tahun berikutnya. Sebenarnya angka-angka sejak tahun 1982 mungkin memberikan indikasi yang baik tentang besarnya ekspor Indonesia ke Cina.

Tabel 6

KESEIMBANGAN PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN CINA, 1980-1985
(Dalam US\$ Juta)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^c
<i>Impor Indonesia</i>							
1. Impor tercatat Indonesia dari Cina	197	254	231	204	224	248	228
2. Laporan re-ekspor Hongkong dari Cina ke Indonesia	201	228	251	224	195	164	150
3. Ekspor tercatat Cina ke Indonesia	21	54	46	49	70	124	-
<i>Ekspor Indonesia</i>							
4. Ekspor tercatat Indonesia ke Cina	-	8	14	27	8	84	93
5. Laporan Re-ekspor Hongkong dari Indonesia ke Cina	44	33	42	(44) ^a	(52) ^a	(32) ^a	(21) ^a
6. Impor tercatat Cina dari Indonesia	14	63	151	150	214	330	-
<i>Perdagangan Indonesia dengan Cina</i>							
7. Saldo (6-1) ^b	-183	-191	-80	-54	-10	82	-

Catatan: ^aPerkiraan berdasarkan re-ekspor total Hongkong dari Indonesia dengan anggapan bahwa proporsi re-ekspor ke Cina adalah sama seperti rata-rata untuk tahun 1980-1982.

^bTanda negatif menunjukkan saldo yang menguntungkan Cina.

^cJanuari-Agustus.

Sumber: Angka Perdagangan Cina-Indonesia didasarkan pada IMF, *Direction of Trade Statistics*, berbagai macam terbitan Re-ekspor Hongkong, lihat Appendix Tabel 1.

Seandainya catatan impor Indonesia dari Cina dan catatan impor Cina dari Indonesia (untuk tahun-tahun kemudian) menunjukkan besarnya ekspor dan impor yang nyata antara dua negara, dapat disimpulkan sebagai berikut: (a) keseimbangan perdagangan tampak hanya sedikit menguntungkan pihak Cina; (b) ketidakseimbangan perdagangan cenderung berkurang dan dalam tahun 1985 mungkin malahan berbalik menguntungkan Indonesia.

Anggapan umum adalah bahwa perdagangan Cina-Indonesia sangat merugikan Indonesia. Dua saran kebijakan yang berbeda timbul dari anggapan itu: Yang *pertama*, yang bersifat agak defeatist menghendaki agar Indonesia membatasi interaksinya dengan Cina karena dalam hal perdagangan Indonesia akan selalu berada dalam posisi yang dirugikan. Yang *kedua*, suatu posisi yang lebih bersifat aktivis, mengemukakan pentingnya membuka kembali perdagangan langsung dengan Cina untuk mengoreksi ketidakseimbangan, yang dianggap sebagai akibat perdagangan tidak langsung.

Ada argumentasi yang lain untuk membuka kembali perdagangan langsung. *Pertama*, agar mempunyai data yang lebih jelas tentang seluruh transaksi perdagangan antara dua negara.¹² Ini mungkin memang merupakan suatu tujuan yang baik, tetapi ada cara-cara untuk memperkirakan besar dan komposisi komoditi transaksi, terutama sejak adanya perbaikan laporan pada

¹²*Ibid.*, 8 Juli 1985.

pihak Cina. *Kedua*, telah dikemukakan bahwa perdagangan langsung akan menghasilkan impor yang lebih murah, dan keuntungan yang lebih tinggi pada ekspor dengan mengurangi jasa komisi perantara yang besarnya mulai dari 5% sampai 12% dalam kasus perantara Hongkong.¹³ Pemikiran ini bukannya tidak mendapat tantangan pula. Argumentasi sebaliknya menunjuk pada pentingnya skala transaksi, yang menjelaskan operasi yang efisien dari perantara-an Hongkong atau Singapura.¹⁴ Menteri Perdagangan Indonesia, pada waktu itu Radius Prawiro, dikabarkan telah mengatakan bahwa perdagangan langsung mungkin malahan mengakibatkan transaksi yang lebih mahal.¹⁵

Argumentasi ketiga bagi pembukaan kembali perdagangan langsung adalah untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada pihak ketiga, yaitu perantara. Dikemukakan bahwa produk Indonesia yang diperdagangkan oleh perantara tidak dapat bersaing dengan produk-produk dari negara-negara yang memasarkan barangnya secara langsung -- dan dengan demikian lebih agresif, seperti Malaysia. Oleh karena itu dikatakan bahwa perdagangan langsung seharusnya menguntungkan kepentingan Indonesia, walaupun hanya untuk melindungi bagian pasar Indonesia untuk karet dan kopi.¹⁶

Argumentasi-argumentasi lain sehubungan dengan hipotesa bahwa perdagangan langsung akan mempermudah kenaikan ekspor Indonesia ke Cina, baik dari komoditi tradisional maupun yang baru, dan dengan demikian akan menjamin perdagangan yang lebih seimbang. Perdagangan langsung diduga masih mempunyai keuntungan lain, yaitu bahwa ia akan berarti kontrol yang lebih besar atas jenis barang yang diimpor dari Cina. Tetapi ada ketakutan bahwa pembukaan kembali perdagangan langsung akan menghasilkan banjirnya ekspor manufaktur Cina dengan akibat yang merugikan produsen domestik.

Keprihatinan-keprihatinan tersebut di atas dikemukakan kepada delegasi perdagangan Cina pertama yang melakukan kunjungan balasan ke Indonesia dari tanggal 9 sampai 19 Agustus 1985. Ketua CCPIT, Wang Yaoting, yang mengepalai delegasi, memberikan jaminan bahwa Cina tidak akan mengekspor barang-barang yang sudah diproduksi di Indonesia.¹⁷ Keprihatinan-keprihatinan lain telah diperhitungkan dalam pembuatan konsep Memorandum-

¹³Berdasarkan pernyataan KADIN di *Merdeka*, 29 Desember 1977; juga pernyataan perwakilan Pusat Komoditi Indonesia (ICC Ltd.), *Sinar Harapan*, 12 Oktober 1984. ICC adalah perusahaan Swasta Indonesia yang didirikan di Hongkong dalam tahun 1983 untuk mempromosikan ekspor komoditi Indonesia, terutama dengan pasar Cina.

¹⁴Pernyataan Ketua Asosiasi Importir Indonesia (GINSI), Zahri Achmad, dalam *Tempo*, 13 Juli 1985.

¹⁵*Kompas*, 20 Mei 1978.

¹⁶Pernyataan Menteri Luar Negeri, Mochtar Kusumaatmadja, pada dengar pendapat di DPR; lihat *Kompas*, 12 November 1984.

¹⁷*Sinar Harapan*, 14 Agustus 1986.

dum Saling Pengertian; keprihatinan-keprihatinan itu mungkin lebih bersifat politik daripada ekonomi. Yang masih belum dipecahkan adalah masalah pembukaan kantor perwakilan dagang di masing-masing negara. Tetapi tanpa ini pun diharapkan bahwa perdagangan langsung akan berjalan dengan lancar.

Kendati pembukaan kembali perdagangan langsung, beberapa transaksi mungkin masih diusahakan oleh pihak ketiga, khususnya Hongkong. Hal ini mungkin sekedar untuk mempermudah atau berdasarkan pertimbangan biaya, atau karena jaminan yang lebih besar -- secara hukum atau dalam bentuk lain -- dari transaksi yang dilakukan menurut undang-undang dan peraturan-peraturan Hongkong. Pertimbangan-pertimbangan ini mungkin berlaku baik bagi pihak Indonesia maupun Cina.

Pada akhirnya kedua pihak akan memilih jenis transaksi yang masih menguntungkan dilakukan lewat negara ketiga. Seperti pernah dikemukakan, perdagangan tidak langsung berlangsung dengan baik selama hal itu menguntungkan kepentingan perantara; ekspor kopi atau kayu lapis dari Indonesia ke Cina mungkin memanfaatkan jasa perdagangan yang unggul dari Hongkong atau Singapura, tetapi telah dipertanyakan sejauh mana dua negara itu akan mempromosikan produk Indonesia yang bersaing dengan produk mereka sendiri.¹⁸

Seperti dinyatakan sebelumnya, bagian pasar Indonesia untuk barang re-ekspor Hongkong telah menurun dengan tajam dalam beberapa tahun terakhir ini, dari tempat ke tiga (sesudah Cina dan Amerika Serikat) dalam tahun 1980 menjadi tempat ke delapan dalam tahun 1985. Akan tetapi perdagangan Hongkong dengan Indonesia terus didominasi oleh barang re-ekspor. Dalam tahun 1984, misalnya, kira-kira 89% dari ekspor total Hongkong ke Indonesia terdiri dari re-ekspor, dan hampir 58% dari impor total dari Indonesia di-"re-ekspor."

Yang menjadi asal dari re-ekspor Hongkong ke Indonesia, sampai tahun 1984 adalah Jepang -- dan bukan Cina -- yang menjadi sumber utama re-ekspor. Bagian Jepang kira-kira 60% dalam tahun 1981, tetapi bagian ini menyusut sampai 26% dalam tahun 1985. Penurunan ini tampak menjadi bagian -- dan sejajar dengan -- pengurangan keseluruhan impor Indonesia, terutama dari Jepang, sejak tahun 1983.

Re-ekspor Hongkong dari Cina ke Indonesia masih cukup mantap selama 5 tahun terakhir, dan tidak mengalami penurunan drastis seperti kasus re-ekspor dari Jepang. Bagian Indonesia dari re-ekspor total Hongkong dari Cina adalah 5,4% dalam tahun 1984 dan sedikit menurun menjadi 3,7% dalam tahun 1985. Peran Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia

¹⁸Djisman S. Simandjuntak, "Demythologising the China-Indonesia Trade," dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 2 (April 1985): hal. 144-149.

adalah jauh lebih penting daripada dalam hubungan perdagangan Jepang-Indonesia, karena hampir semua impor Indonesia dari Cina datang lewat Hongkong. Komposisi komoditi re-ekspor dari Cina ke Indonesia juga jauh lebih beraneka-ragam daripada barang-barang re-ekspor dari Jepang. Seperti ditunjukkan sebelumnya (Tabel 3), telah terjadi pergeseran dalam komposisi komoditi impor Indonesia dari Cina, dari barang manufaktur, perlengkapan transpor dan mesin, ke bahan mentah, seperti kapas dan biji-bijian minyak, serta input -- antara manufaktur, seperti benang tekstil. Hal ini mungkin menjelaskan kemantapan impor Indonesia dari Cina.

Masih harus dilihat sejauh mana peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia dapat dilanjutkan setelah sekarang dua negara memulai lagi hubungan dengan langsung. Komoditi-komoditi yang diimpor oleh Indonesia dalam jumlah yang relatif besar -- seperti kapas -- mungkin mulai sekarang akan diperdagangkan secara langsung. Pihak Cina juga telah menunjukkan minatnya untuk mengimpor kayu lapis Indonesia secara langsung segera setelah mereka mengakhiri kontrak dengan agen mereka di Hongkong. Tetapi komoditi-komoditi dengan jumlah yang lebih kecil, seperti mesin-mesin, perlengkapan, peralatan dan sebagainya, yang seluruhnya mungkin masih berjumlah kira-kira US\$100 juta, tampaknya masih akan terus diimpor lewat Hongkong. Semuanya ini akan tergantung pada kelancaran perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina itu berkembang di tahun-tahun mendatang.

PROSPEK DI MASA MENDATANG

Delegasi KADIN yang mengunjungi Cina dari tanggal 27 Juli sampai 3 Agustus 1985 untuk menandai pembukaan kembali secara resmi perdagangan langsung kembali dengan optimisme yang besar akan masa depan perdagangan langsung Cina-Indonesia. Selama kunjungan itu pihak Cina menandatangani surat pesanan untuk membeli produk Indonesia kira-kira bernilai sebesar US\$352,5 juta. Ini meliputi semen (250.000 ton), pupuk (25.000 ton), kayu lapis (150.000 meter kubik), kayu gergajian (75.000 meter kubik), rotan (5.000 ton), bahan baku tekstil (senilai US\$60 juta), baja beton (5.000 ton per bulan untuk setahun), karet alam (50.000 sampai 75.000 ton), coklat (3.000 ton), dan kopi (6.000 ton).¹⁹ Di samping itu dilaporkan bahwa pihak Cina juga menunjukkan keinginannya untuk membeli ingot aluminium dan gelas lembaran.²⁰ Pihak Indonesia juga ingin membeli serat kapas (50.000 ton), batubara, dan aspal. Beijing juga berusaha untuk mengekspor sutra dan jaringan rel ke Indonesia.²¹

¹⁹ *Antara*, 6 Agustus 1985.

²⁰ *The Jakarta Post*, 5 Agustus 1985.

²¹ *Ibid.*

Kunjungan balasan oleh misi dagang pertama Cina ke Indonesia yang terjadi dari tanggal 9 sampai 19 Agustus 1985 segera setelah kunjungan KADIN, diharapkan menyelesaikan perjanjian tersebut di atas. Ke-43 anggota delegasi yang dikepalai oleh Ketua CCPIT itu terdiri atas presiden, wakil presiden atau pimpinan umum 17 perusahaan, termasuk Bank Cina. Ini adalah suatu delegasi tingkat tinggi. Akan tetapi delegasi ini tidak kembali dengan kontrak yang telah ditandatangani, melainkan menyarankan agar rombongan-rombongan yang lebih kecil akan melakukan follow-upnya.

Meskipun demikian kunjungan ini berguna, karena ia memberikan peluang delegasi Cina untuk bertemu dengan para pejabat Indonesia dan sebaliknya. Baik Menteri Perdagangan Indonesia maupun Menteri Muda/Sekretaris Kabinet mengulangi kebijakan Pemerintah Indonesia, yang pada hakikatnya mendukung kegiatan perdagangan langsung dengan memberikan semua fasilitas yang diperlukan tapi tidak akan memberikan perlakuan khusus kepada Cina. Sebelumnya telah dinyatakan oleh Ketua CCPIT bahwa Beijing bersedia memberikan perlakuan khusus kepada Indonesia, terutama dalam bentuk pajak impor yang lebih rendah.²²

Menjelang akhir Agustus 1985 suatu tim tekstil dari Cina memang datang untuk menandatangani kontrak pembelian bahan baku tekstil. Pembelian ini terdiri atas serat polyester (5.000 ton), benang rajutan polyester (8.000 ton), benang nylon (200 ton), dan serat acrilic serta top (4.000 ton). Tetapi pembelian itu dikaitkan dengan permintaan imbal-beli (*counterpurchase*) Indonesia untuk membeli kapas Cina.²³ Suatu kunjungan oleh delegasi Sinochart menyusul pada awal November 1985 untuk memperbincangkan masalah-masalah perkapalan.

Sepanjang tahun 1985 sejumlah pengapalan ke Cina telah dilaporkan. Krakatau Steel -- suatu perusahaan negara -- dinyatakan mengekspor 5.000 ton kawat baja ke Cina bahkan sebelum pembukaan kembali perdagangan langsung.²⁴ Begitupun ada pengapalan secara langsung pupuk (Juli dan Oktober), kayu gergajian (Oktober), dan karet (November). Sebenarnya sejak awal Januari 1985 suatu kebijakan perkapalan baru sudah diperkenalkan oleh Pemerintah Indonesia, yang mengizinkan kapal Indonesia berlayar ke Cina. Tetapi kebanyakan pengapalan tersebut diusahakan oleh kapal-kapal yang membawa bendera Cina.

Pada akhir tahun 1985, realisasi ekspor Indonesia ke Cina seperti dicatat oleh KADIN berjumlah US\$38 juta.²⁵ Tetapi beberapa ekspor itu tidak ber-

²²Hal ini dilaporkan dalam *Kompas*, 30 Juli 1985.

²³*Merdeka*, 2 September 1985.

²⁴*Sinar Harapan*, 22 Januari 1985.

²⁵*Antara*, 6 Januari 1986.

asal dari persetujuan yang dibuat pada waktu misi KADIN mengunjungi Cina atau dibuat lewat KADIN, yang menunjukkan bahwa meskipun KADIN diberikan fungsi koordinasi, ia tidak mempunyai kekuasaan hukum untuk mewajibkan eksportir pergi melalui KADIN.

Delegasi KADIN yang lain mengunjungi Beijing dari tanggal 15 sampai 22 Januari 1986, dan selama kunjungan ini pihak Cina menandatangani kontrak yang lain untuk membeli 250.000 ton semen, senilai US\$13,5 juta. Pihak Cina menunjukkan bahwa perundingan ini mungkin akan menghasilkan pembelian total 1 juta ton untuk tahun 1986. Tetapi pihak Cina menuntut suatu perjanjian countertrade, di mana pihak Indonesia pada gilirannya harus membeli batubara dan kapas. Tuntutan atas perjanjian "countertrade" oleh Cina dilihat sebagai kompensasi bagi mereka, karena mereka dapat mengimpor semen dari Taiwan lewat Hongkong dengan harga yang lebih rendah.²⁶ Sejumlah implikasi timbul. *Pertama*, persetujuan ini dilihat oleh banyak pihak di Indonesia sebagai bermotivasi politik dan oleh karena itu kurang bisa diterima. *Kedua*, pihak Indonesia berada dalam kesulitan untuk melaksanakan perjanjian ini karena KADIN tidak berfungsi sebagai "trading house." Ini diserahkan kepada para penjual semen untuk melakukan "countertrade."

Interaksi antara pedagang Cina dan Indonesia telah menjadi sangat intensif sejak Juli 1985. Sampai Juli 1986 ekspor langsung dari Indonesia ke Cina mencapai US\$214 juta, sedang ekspor langsung dari Cina ke Indonesia berjumlah sebesar US\$50 juta.²⁷ Dalam bulan Agustus 1986 perjanjian "countertrade" yang lain ditandatangani yang menyangkut pertukaran 100.000 ton semen dari Indonesia dengan 400.000 ton batubara dari Cina.²⁸ Potensi untuk meningkatkan perdagangan masih harus dimanfaatkan dan diidentifikasi lebih lanjut. Tiadanya kantor perwakilan perdagangan di masing-masing negara mungkin tidak membantu kebutuhan mengumpulkan informasi yang mutakhir tentang peluang pasar. Akan tetapi masalah ini mungkin tidak mendesak untuk diselesaikan dibanding dengan masalah yang lebih serius yang telah timbul hingga kini yaitu: (a) perkapalan; (b) countertrade; dan (c) prosedur inspeksi dan verifikasi ekspor Cina ke Indonesia.

Tentang masalah perkapalan, pada prinsipnya telah disetujui bahwa kapal-kapal dari kedua negara akan diberi suatu bagian yang adil dalam transportasi barang dari Indonesia ke Cina dan sebaliknya. Persetujuan ini disetujui pada bulan Agustus 1985 antara CCPIT dan INSA (*Indonesian National Ship-owners Association*).²⁹ Tetapi seperti dinyatakan kemudian oleh KADIN, transportasi sekitar 5 juta ton barang selama tahun 1986 antara Indonesia-

²⁶Pernyataan dibuat oleh Ketua Misi KADIN, Tony Agus Ardie, seperti dilaporkan dalam *Pelita*, 25 Januari 1986.

²⁷*Antara*, 22 Agustus 1986.

²⁸*Sinar Harapan*, 11 Agustus 1986.

²⁹*Kompas*, 8 Februari 1986.

Cina -- yang melibatkan biaya pengangkutan US\$80 juta -- akan dilakukan sendiri oleh kapal-kapal Cina.³⁰ Keputusan ini diambil karena menurut KADIN tarif angkutan kapal Indonesia 40% lebih tinggi daripada kapal-kapal Cina. Tetapi perkiraan ini dipertanyakan oleh INSA. Sementara masalah ini tampaknya telah diselesaikan di antara KADIN dan INSA, juga ada anggapan bahwa pengaturan di pelabuhan-pelabuhan Cina cenderung melakukan tindakan diskriminasi terhadap kapal-kapal pembawa bendera asing.

Countertrade, seperti didesakkan oleh pihak Cina dalam sejumlah perjanjian dengan Indonesia, jika diterapkan pada transaksi di masa mendatang mungkin saja menjadi hambatan bagi peningkatan perdagangan langsung. Sebenarnya prakarsa Indonesia untuk membuka kembali perdagangan langsung dengan Cina mungkin telah dilakukan pada saat yang salah, yaitu ketika Cina sudah mulai membatasi penggunaan devisanya yang berkurang dengan cepat, terutama selama tahun 1985. Countertrade tampaknya telah dilakukan karena kebutuhan dan bukannya sekedar pilihan. Tetapi pihak Indonesia kurang memiliki jasa perdagangan yang canggih yang mempermudah countertrade. Mungkin ada aspek lain dalam masalah ini. Semangat yang tinggi dalam usaha Indonesia untuk mempromosikan perdagangan Cina-Indonesia mungkin telah menimbulkan perhatian yang tidak wajar oleh para perumus kebijakan Cina, yang membuat Indonesia sebagai sasaran pemaksaan langkah-langkah tertentu seperti countertrade. Hal ini barangkali dibenarkan oleh anggapan di Beijing bahwa keseimbangan perdagangan Cina-Indonesia menguntungkan Indonesia. Mengingat hal ini, pemikiran-pemikiran telah diajukan tentang keuntungan perdagangan tak langsung antara Indonesia-Cina yang tidak memberikan beban semacam itu pada pihak Indonesia.

Meskipun demikian implikasi-implikasi bagi kebijakan untuk Indonesia tidak segera jelas. Indonesia mungkin ingin memilih untuk memperkuat lebih lanjut hubungan dagang langsung, walaupun countertrade telah digunakan oleh Cina, karena Indonesia mungkin melihat hal ini sebagai suatu tantangan bagi pengembangan prasarana perdagangan yang lebih canggih pada pihaknya. Tentu saja hal ini menuntut suatu orientasi yang lebih global daripada bilateral dalam perkembangan mekanisme perdagangannya. Fungsi koordinasi yang dilakukan oleh KADIN masih jauh dari memadai.

Masalah lain berhubungan dengan inspeksi dan verifikasi ekspor Cina ke Indonesia. Suatu peraturan Pemerintah Indonesia, Inpres No. 4, April 1985 menentukan bahwa semua impor ke Indonesia harus diperiksa dan dibenarkan oleh SGS (*Société Générale de Surveillance*) yang berpusat di Geneva di tempat memuat barang dan harus dilengkapi dengan laporan verifikasi SGS untuk diijinkan masuk Indonesia. Bagi Cina masalahnya adalah bahwa SGS tidak

³⁰Untuk tahun 1986, direncanakan pengapalan sebagai berikut: (a) dari Indonesia ke Cina 1 juta ton pupuk, 1 juta ton semen, 1 juta metrik ton kayu lapis, 0,5 juta ton besi dan barang lainnya; (b) dari Cina ke Indonesia, 1 juta ton batubara, 0,5 juta ton barang jadi dan setengah jadi; lihat *Sinar Harapan*, 1 Februari 1986.

mempunyai cabang, afiliasi atau agen di Cina, dan Cina tidak mengizinkan perusahaan surveyor asing beroperasi di Cina.

Karena masalah ini, pengapalan serat kapas kasar dari Cina ke Indonesia, yang seharusnya terjadi pada bulan Oktober, November, dan Desember 1985 menurut kontrak, harus ditangguhkan. Wakil Ketua CCPIT, Guo Dong Po, mengunjungi Indonesia pada akhir Januari 1986 untuk menyelesaikan persoalan inspeksi dan verifikasi. Pihak Cina mengusulkan agar survei dilakukan oleh CCIC (*China National Commodity Inspection Corporation*). Indonesia tidak berkeberatan atas usul ini asal persetujuan antara SGS dan CCIC dapat tercapai. Dilaporkan bahwa negosiasi di Beijing dalam bulan Maret 1986 antara CCIC, SGS dan PT Sucofindo -- Perusahaan Surveyor Indonesia yang mengawasi kegiatan SGS bagi Indonesia -- tidak menghasilkan persetujuan tentang laporan verifikasi surveyor.³¹

Mulai 1 April 1986 SGS memutuskan untuk melakukan survei di Hongkong, yang praktis berarti bahwa perdagangan Cina-Indonesia itu diproses melalui Hongkong. Mengingat perkembangan ini, pihak Cina juga dilaporkan telah mempertimbangkan suatu penangguhan perdagangan langsung dengan Indonesia -- sepanjang hal itu menyangkut ekspornya ke Indonesia dan membiarkan perdagangan dilakukan lewat Hongkong.³² Masalah ini belum sepenuhnya terselesaikan.

Pembahasan di atas menunjukkan adanya sejumlah hambatan dalam perkembangan hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina, meskipun kenaikan telah dialami dalam tahun 1985 (Tabel 1). Beberapa dari masalah ini berasal dari kurangnya hubungan politik antara dua negara. Tetapi kekurangan mekanisme perdagangan yang diperlukan juga menjelaskan kesulitan yang dihadapi dalam hubungan ini. Selama masalah ini ada, sulit mengharapakan suatu terobosan dalam keseluruhan hubungan bilateral untuk dilakukan di bidang perdagangan. Kalau begitu dimanakah dapat dicari kemungkinan suatu terobosan baru?

Seperti pernah dikemukakan, "yang kritis untuk suatu terobosan baru dalam proses normalisasi bukanlah pembaruan jaminan Cina bahwa Beijing tidak mempunyai tujuan subversif, atau bahwa ada manfaat yang nyata dalam perdagangan langsung dengan Cina atau contoh-contoh lain asimilasi etnis Cina. Hal-hal ini memang penting. Tetapi keprihatinan-keprihatinan regional Indonesia-lah, dimana masalah Kamboja adalah yang paling menonjol, yang akan lebih menentukan laju normalisasi di masa mendatang."³³ Tetapi tidak segera menjadi jelas, mengapa pada saat ini jalan menuju hubungan Cina-Indonesia harus lewat Kamboja.

³¹*Sinar Harapan*, 5 April 1986.

³²*Ibid.*

³³van der Kroef, "Normalizing Relations with China-Indonesia's Policies and Perceptions," *Asian Survey*, Vol. XXVI, No. 8 (Agustus 1986): hal. 934.

Hubungan ASEAN dengan Amerika Serikat: Perkembangan di Sekitar Tahun 1980

Djisman S. SIMANDJUNTAK

LINGKUNGAN KESELURUHAN

Menyongsong ulang tahunnya yang kedua puluh, ASEAN, yang seringkali dipuji sebagai oasis stabilitas politik dan pusat pertumbuhan di antara negara-negara Dunia Ketiga yang kacau, kini menghadapi tantangan serius. Walaupun dalam waktu dekat tidak terdapat alasan untuk mengkhawatirkan stabilitas politik di kawasan ini, berbagai perkembangan di kawasan ini dan di negara-negara sekitarnya dapat menumpuk sedemikian rupa sehingga dapat mengurangi stabilitas jangka panjang ASEAN.

Di antara isu-isu politik dalam negeri, belum melembaganya pergantian kepemimpinan tampaknya dapat menimbulkan ketegangan, tidak hanya di Filipina di mana usaha Presiden Aquino ke arah rekonsiliasi nasional kelihatannya terhambat oleh adanya keengganan kelompok-kelompok lain, tetapi juga di negara-negara lain seperti Indonesia di mana pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan pergantian kepemimpinan politik diredam oleh dukungan kepada presiden untuk periode berikutnya. Di negara-negara sekitar kawasan, konflik Kamboja tidak hanya terus berlangsung sehingga dapat mengundang campur-tangan Uni Soviet dan Cina di Asia Tenggara, tetapi juga telah menimbulkan ketegangan dalam hubungan antar-negara ASEAN, khususnya hubungan Indonesia dengan Muangthai. Di Pasifik yang diramalkan segera menjadi samudra abad ke-21, berbagai perubahan sedang terjadi yang di antaranya mungkin dapat merugikan ASEAN.

Pidato Gorbachev di Wladiwostok akhir Juli jelas menunjukkan niat Uni Soviet untuk mengembangkan bagian dari wilayahnya yang luas di Asia-

Terjemahan makalah "ASEAN Relation with the United States: Development in the 1980's," yang disampaikan pada Konperensi Internasional tentang *Western Europe and Southeast Asia: The Political and Economic Relationship*, yang disponsori oleh Institute of European Studies, "Alcede de Gaspari," di Roma, Italia, tanggal 11-13 Desember 1986.

Pasifik sebagai pusat pertumbuhan industri yang baru dan untuk menjaga kepentingan yang terkait dengan hal itu di Pasifik, baik kepentingan ekonomis maupun kepentingan-kepentingan lainnya. Hal ini dapat memperkuat kedudukan orang-orang Amerika yang menganggap peran utama kebijakan AS di Asia-Pasifik adalah membendung pengaruh Uni Soviet di wilayah tersebut. Sebenarnya beberapa kelompok konservatif di Amerika Serikat mengharapkan negara-negara kecil di Pasifik termasuk negara-negara anggota ASEAN memiliki persepsi yang sama mengenai ancaman Uni Soviet.¹ Namun dapat dimengerti bahwa tanggapan ASEAN tidak terlalu antusias. Dengan ZOPFAN sebagai rancangan keamanan untuk Asia Tenggara yang sampai batas-batas tertentu mencerminkan komitmen Malaysia dan Indonesia pada politik non-blok, ASEAN kelihatannya tetap bersikap ambivalen terhadap prakarsa Amerika Serikat dalam menjaga keamanan di Asia-Pasifik.² Berdasarkan ambivalensi tersebut dan anggapan bahwa kebijakan Amerika Serikat yang terpusat pada pembendungan pengaruh Uni Soviet di Pasifik, ASEAN tampaknya menjadi kurang menarik bagi Amerika maupun bagi Jepang daripada Cina.

Daftar isyu-isyu regional dan global di mana ASEAN tidak berada pada kubu yang sama dengan Amerika Serikat dapat dengan mudah diperpanjang. Sementara beberapa dari perbedaan-perbedaan tersebut dapat menimbulkan rintangan yang tak perlu terhadap perluasan pertukaran ekonomi antara ASEAN dan Amerika Serikat, jelas bahwa di bidang pertukaran ekonomi inilah kepentingan kedua-belah pihak saling bertemu. Memanfaatkan setiap peluang bagi kerjasama ekonomi yang saling menguntungkan tidak hanya merupakan suatu kebutuhan karena sangat terbatasnya kerjasama di bidang politik-keamanan. Menurut pemahaman ASEAN, hal itu penting karena merupakan faktor utama bagi kestabilan politik dan keamanan di kawasan ASEAN. Ini tidak berarti bahwa kerjasama ekonomi lebih mudah dikembangkan daripada kerjasama politik. Kenyataannya, dalam lingkungan ekonomi global sedang terjadi perubahan-perubahan cepat, sebagian di antaranya mungkin akan lebih merupakan disinsentif baru daripada insentif bagi hubungan ekonomi ASEAN-AS.

¹Lihat, misalnya, Admiral William J. Crowe, Jr., "The Security Underpinnings of US-Asia Trade," pidato yang dibacakan pada Konperensi *On the Next Decade in US-Asia Trade*, diadakan di Washington, D.C., pada tanggal 19-20 Februari 1986, diselenggarakan oleh US-Asia Institute. Lihat juga, Martin L. Lasater, "Soviet Objectives in ASEAN Countries and Regional Political Stability," makalah ini disajikan dalam Konperensi *US-ASEAN Relation: Prospects for the 1990s*, diadakan di Kuala Lumpur pada tanggal 31 Maret-2 April 1986, diselenggarakan bersama-sama oleh Institute of Strategic and International Studies (ISIS) Malaysia, dan Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Georgetown University, Washington, D.C.

²Mengenai ambivalensi ini dan alasan-alasan yang mendasarinya lihat, Hans H. Indorf, "Undercurrents of Change in US-ASEAN Relations," dalam *Trilateralism in Asia: Problems and Prospects in US-Japan-ASEAN Relations*, ed., K.S. Nathan and Pathmanathan (Kuala Lumpur: Antara Book Company, 1986), hal. 1-29.

Tidak seperti tahun 1970-an yang ditandai oleh langkanya sumberdaya alam sehingga beberapa negara ASEAN mengekspor sumberdaya tersebut memperoleh rejeki nomplok, tahun 1980-an diawali oleh penurunan menyeluruh dalam perdagangan komoditi internasional karena negara-negara pengimpor komoditi berhasil mengadakan penyesuaian. Penurunan itu tidaklah bersifat siklis, namun terus berlangsung walaupun tingkat pertumbuhan di Amerika Serikat, Jepang dan MEE telah membaik. Kombinasi beberapa faktor seperti pergeseran struktur PDB (Produk Domestik Bruto) ke arah produk-produk yang tidak banyak menggunakan sumberdaya, inovasi dalam cara produksi yang hemat sumberdaya alam dan penggunaan bahan pengganti termasuk bahan sintetis telah menurunkan pertumbuhan konsumsi beberapa bahan mentah penting relatif terhadap pertumbuhan produksi seperti terlihat pada Tabel 1: Lepasnya kaitan pertumbuhan produksi dari konsumsi sumberdaya alam adalah yang terpenting di antara perubahan-perubahan yang terjadi di tahun 1980-an, dan diperkirakan akan terus meningkat pada dekade berikutnya.

Tabel 1

TINGKAT PERTUMBUHAN GDP PER TAHUN
DAN PERMINTAAN ATAS BEBERAPA BAHAN BAKU

	Dunia		Amerika Serikat		Jepang	
	1975-1980	1980-1984	1975-1980	1980-1984	1975-1980	1980-1984
Tingkat Pertumbuhan GDP ¹	-	-	3,6	2,6	5,0	3,7
Pertumbuhan Konsumsi Sumberdaya Alam: ²						
Aluminium Primer	6,0	1,0	6,4	0,4	7,0	1,6
Tembaga Murni	0,8	1,1	5,9	2,2	7,0	4,3
Timah Hitam	2,5	0,1	-0,5	-0,1	8,5	-0,1
Nikel	4,2	1,0	1,5	0,3	7,9	3,9
Seng	4,4	1,3	2,1	2,8	6,6	0,7
Timah Putih	-	-	-4,8 ³		1,8	-0,7

Sumber: ¹OECD Economic Outlook.

²Dari *Metallgesellschaft* seperti disalin dalam *Pacific Regional Growth and Changing Industrial Structure: Effects on Minerals and Metals Production and Consumption*, sebuah laporan yang disajikan pada *The Mineral and Energy Forum of the Pacific Economic Co-operation Committee*, di Jakarta 1986.

³Rata-rata 1972-1982.

Menurunnya perdagangan komoditi internasional telah menimbulkan dampak ekonomi yang parah di ASEAN. *Pertama*, defisit neraca berjalan seluruh negara-negara ASEAN meningkat dari 2.271 juta SDR pada tahun 1980 menjadi 15.251 juta SDR pada tahun 1983, walaupun defisit itu telah turun menjadi 7.949 juta SDR pada tahun 1984 sebagian disebabkan oleh ditekannya impor terutama di Indonesia dan Filipina.³

Kedua, tingkat pertumbuhan ekonomi ASEAN menunjukkan penurunan besar pada empat tahun pertama tahun 1980-an dibanding empat tahun terakhir tahun 1970 seperti dapat dilihat pada Tabel 2. *Ketiga*, kombinasi dari beberapa faktor seperti melemahnya tingkat pertumbuhan yang berarti berkurangnya insentif untuk penanaman modal di bidang barang-barang pengganti impor, menurunnya perdagangan internasional barang-barang komoditi yang membuat eksplorasi sumberdaya alam menjadi tidak menarik dan proteksionisme yang berkaitan dengan meningkatnya penanaman modal langsung antar-negara OECD, telah menyulitkan negara-negara ASEAN karena mengurangi daya-tarik ASEAN bagi penanam modal asing langsung. Keseluruhan penanaman modal asing langsung di ASEAN ternyata merosot dari 3.292 juta SDR pada tahun 1982 menjadi 2.941 juta SDR pada tahun 1984. Sementara penanaman modal asing langsung di negara-negara industri meningkat dari 22.582 juta SDR menjadi 36.342 juta SDR pada periode yang sama. Pangsa ASEAN dalam total penanaman modal asing langsung di seluruh negara telah menurun dari 7,4% pada tahun 1982 menjadi 5,7% pada tahun 1984 sementara pangsa negara industri meningkat dari 51% menjadi 71%.⁴

Tabel 2

TINGKAT PERTUMBUHAN GDP PER TAHUN NEGARA-NEGARA ASEAN
(Dalam %)

	1976-1980	1980-1984
Indonesia	8,2	4,8
Malaysia	7,9	6,4
Filipina	6,2	2,6 ¹
Singapura	9,1	8,1
Muangthai	7,3	5,6

Sumber: ESCAP, *Social Statistics for Asia and the Pacific* 1984.

³IMF, *Balance of Payments Statistics Yearbook 1984*, Part I (Washington, D.C.).

⁴*Ibid.*, Part III.

Keempat, dengan menurunnya perdagangan komoditi dan meningkatnya beban pengembalian utang pada saat yang sama, maka defisit neraca berjalan hanya dapat dipulihkan melalui perluasan ekspor produk-produk manufaktur secara besar-besaran. Tetapi pasar utama produk-produk ini tampaknya telah mendekati titik-jenuhnya, sehingga mendorong meningkatnya proteksionisme yang pada gilirannya membuat usaha ke arah "reinvention" lebih memberi harapan daripada usaha-usaha lain. Dengan kata lain, ketergantungan negara-negara ASEAN pada "tenaga kerja murah" sebagai salah satu faktor keunggulan komparatif dalam perdagangan produk-produk manufaktur menjadi semakin rawan. Ini tidak menutup kemungkinan pertumbuhan terus-menerus ekspor barang manufaktur dari negara-negara ASEAN ke negara-negara industri. Masalahnya pertumbuhan semacam ini tampaknya akan disertai oleh ketegangan yang semakin meningkat.

Dapat ditambahkan beberapa perubahan dalam lingkungan global yang dapat membatasi perkembangan ekonomi ASEAN di tahun-tahun mendatang. Sebagai contoh, membengkaknya kelebihan modal di Jepang dapat bergabung dengan sumber-sumber daya Soviet di Timur-Jauh. Paparan di atas kiranya cukup memadai untuk menunjukkan betapa ekonomi ASEAN dapat menghadapi kesulitan yang serius dalam waktu dekat ini. Walaupun digembar-gemborkan adanya saling ketergantungan, pada paruh pertama tahun 1980-an jelas terlihat adanya perubahan dramatis yaitu lepasnya kaitan antara ekonomi negara maju dan negara berkembang yang telah diramalkan Peter Drucker.⁵ Sebelum semua ini terjadi, bagaimanapun juga perlu didorong usaha-usaha untuk mewujudkan kembali saling ketergantungan tersebut. Negara-negara ASEAN belum menguras habis seluruh potensinya, dan di sini-lah hubungan dengan Amerika Serikat menjadi semakin penting.

MENINGKATNYA KETERGANTUNGAN ASEAN PADA AMERIKA SERIKAT

Perdagangan adalah unsur terpenting dalam hubungan antara ASEAN dan Amerika Serikat. Perubahan dalam besar, keseimbangan dan komposisinya telah membuat hubungan tersebut semakin tegang pada tahun-tahun terakhir ini dan mendorong ASEAN untuk melontarkan isu-isu yang kurang relevan pada tahun 1970-an. Salah satu isu tersebut berkaitan dengan meningkatnya defisit neraca perdagangan Amerika Serikat dengan negara-

⁵Jika demikian, proyeksi abad ke-21 sebagai abad Pasifik adalah terlalu dini. Tentang sifat pelepasan (*decoupling*) lihat, Peter F. Drucker, "The Changed World Economy," *Foreign Affairs* (Spring 1986). Skenario yang serupa lihat, Richard L. Drobrick, *The United States a World's Largest Debtor: Implications for the International Trade Environment in the Global Economy, Today, Tomorrow, and the Transition* (Bethesda: World Future Security, 1985), hal. 175-190.

negara ASEAN. Hal ini tidak terlalu mengejutkan mengingat defisit raksasa dalam neraca keuangan Amerika Serikat yang berperilaku seperti *black hole* yang menyedot setiap benda angkasa di sekitarnya. Sementara ekspor Amerika Serikat ke negara-negara ASEAN meningkat dengan hanya 10% dari US\$8,4 juta pada tahun 1981 menjadi US\$9,3 juta pada tahun 1984, total impor Amerika Serikat dari negara-negara ASEAN melonjak sebesar 17% dari US\$14,4 juta menjadi US\$16,9 juta dalam selang waktu yang sama. Hal ini berarti telah terjadi peningkatan sebesar 27% dalam defisit Amerika Serikat.⁶

Dengan demikian negara-negara ASEAN tampaknya termasuk dalam kelompok yang menjadi sasaran kritik Amerika Serikat terhadap melonjaknya defisit perdagangan, walaupun sebetulnya pangsa negara-negara ASEAN dalam impor total Amerika Serikat tetap sangat kecil dan terus menurun, yaitu dari 5,3% pada tahun 1981 menjadi 5% pada tahun 1984. *Kedua*, empat tahun pertama tahun 1980-an telah menunjukkan semakin pentingnya Amerika Serikat sebagai pasar utama ekspor negara-negara ASEAN, walaupun proteksionisme terus meningkat. Di dalam selang waktu tersebut, pangsa Amerika Serikat dalam ekspor negara-negara ASEAN meningkat dari 16,9% pada tahun 1980 menjadi 19,8% pada tahun 1984, sementara ekspor Jepang dan MEE ke Amerika masing-masing turun dari 26,8% menjadi 24,4% dan dari 13% menjadi 10,2%.⁷

Jika perhatian dipusatkan hanya pada OECD sebagai pasar utama, semakin pentingnya Amerika Serikat bagi ekspor negara-negara ASEAN akan semakin jelas. Sementara pangsa Jepang dalam impor total OECD dari negara-negara ASEAN menurun 6% dari tahun 1981 sampai tahun 1984 dan pangsa EEC yang merupakan pasar terbesar di dunia tidak berubah, pangsa Amerika Serikat meningkat 4% meskipun tetap menduduki peringkat kedua setelah Jepang. Dengan meningkatnya pangsa Amerika Serikat ini, Kampanye berbagi-beban tampaknya diarahkan juga pada impor dari negara-negara ASEAN, walaupun defisit perdagangan Amerika Serikat dengan ASEAN pada tahun 1984 hanya sekitar 6% dari defisit totalnya.

Ketiga, komposisi komoditi impor Amerika Serikat dari negara-negara ASEAN telah berubah. Sementara pangsa bahan mentah untuk industri (SITC 2, 3 dan 4) dan bahan-bahan yang diproses secara sederhana (SITC 6) menurun dari 60,5% pada tahun 1981 menjadi 42,4% pada tahun 1984, pangsa barang-barang yang diproses (SITC 5, 7 dan 8) meningkat sebesar lebih dari 18% menjadi 48,9% pada tahun 1984. Hal ini tentu saja tidak lengkap mengingat adanya perbedaan di masing-masing negara ASEAN.

⁶OECD, *External Trade Statistics*, Seri C (Paris).

⁷IMF, *Direction of Trade Yearbook 1985*.

Sementara sekitar 85% dan 72% impor Amerika Serikat dari Singapura dan Malaysia terdiri dari peralatan mesin, transpor, telekomunikasi dan berbagai barang manufaktur, sekitar 74% dan 84% impor Amerika Serikat dari Indonesia dan Brunei terdiri dari bahan bakar mineral. Meskipun demikian, impor dari Indonesia pun telah bergeser ke arah barang manufaktur, yaitu sebesar 4% antara tahun 1981 dan tahun 1984. Dengan kata lain, impor Amerika Serikat dari negara-negara ASEAN tidak lagi dikuasai oleh bahan-bahan mentah, tidak seperti impor Jepang yang hampir sepenuhnya terdiri dari bahan mentah, yaitu 92,2% pada tahun 1984. Perubahan komposisi impor Amerika Serikat dari ASEAN telah menimbulkan berbagai implikasi.

Menghadapi lingkungan global seperti telah disebut di atas, negara-negara ASEAN tidak punya pilihan lain kecuali mendorong pertumbuhan ekspor barang-barang manufaktur. Namun pengalaman menunjukkan bahwa, sejauh menyangkut pasar ekspor, pilihan ASEAN sangat terbatas. Walaupun usaha keras untuk menembus pasar barang-barang manufaktur di Jepang, raksasa perdagangan yang baru, EEC, EFTA, negara-negara CMEA, atau bahkan negara-negara berkembang, dapat meningkatkan ekspor ASEAN, pengalaman empat tahun pertama tahun 1980-an menunjukkan bahwa pasar-pasar itu bukan tandingan pasar Amerika Serikat.

Dengan meningkatnya ketergantungan negara-negara ASEAN pada ekspor barang-barang manufaktur, ketergantungan negara-negara ASEAN pada pasar Amerika Serikat pun semakin meningkat. Berkaitan dengan hal ini, agenda kebijakan Amerika Serikat semakin menentukan perkembangan ekonomi negara-negara ASEAN di masa depan yang pada gilirannya harus memperbaiki agenda kebijakan perdagangan mereka dengan Amerika Serikat. Namun tampaknya sulit untuk mengadakan perbaikan tersebut. Sementara pergeseran keseluruhan dalam komposisi ekspor cukup besar di Singapura, Malaysia dan Filipina untuk membenarkan pemusatan perhatian pada perdagangan barang-barang manufaktur, pergeseran ini terlalu lemah untuk mengalihkan perhatian Indonesia dari isu-isu yang berkaitan dengan perdagangan barang-barang komoditi, sekalipun sejarah menunjukkan betapa sia-sianya debat yang berlarut-larut mengenai perdagangan komoditi. Jadi, dibanding tahun-tahun pertama setelah penandatanganan Deklarasi Kesepakatan ASEAN tahun 1976, semakin sulit untuk mencapai kesepakatan di antara negara-negara ASEAN saat ini.

Sejauh ini pembicaraan masih terbatas pada perdagangan barang atau pada bagian neraca pembayaran yang terlihat nyata (*tangible*). Namun untuk menunjukkan hubungan antar-negara penjelasan itu tidak mencukupi. Kenyataan bahwa negara-negara ASEAN sebagai kelompok menikmati surplus perdagangan dengan Amerika Serikat yang cukup menggembirakan tidak menghindarkannya dari kemungkinan bahwa neraca keseluruhan justru mengun-

tungkan Amerika Serikat. Sementara data tidak tersedia untuk membuktikan kebenaran hal ini, adalah sangat picik untuk merencanakan kebijakan perdagangan semata-mata pada data perdagangan.

Sebagian besar defisit neraca berjalan ASEAN yang menjulang -- defisit gabungan meningkat dari 2.271 juta SDR pada tahun 1980 menjadi US\$15.251 juta pada tahun 1983 sebelum menjadi separuhnya yaitu US\$7.949 juta pada tahun 1984 -- disebabkan oleh defisit yang besar dan kronis pada perdagangan jasa. Penerimaan yang diperoleh negara-negara di luar ASEAN dari penanaman modal langsung dan penanaman modal dalam sisi debit meningkat dua kali lipat dari 6.299 juta SDR pada tahun 1980 menjadi 12.585 juta SDR pada tahun 1984. Dan Amerika Serikat adalah di antara pemberi pinjaman terbesar ke negara-negara ASEAN baik secara langsung maupun tak langsung melalui perwakilan-perwakilan multilateral.⁸

Yang juga menyolok adalah penanaman modal langsung Amerika Serikat di negara-negara ASEAN, yang menurut perwakilan dagang Amerika Serikat, berjumlah US\$11 milyar pada tahun 1984.⁹ Dengan kata lain, hasil yang besar dari investasi pasti sudah dibayar oleh negara-negara ASEAN ke Amerika Serikat. Sayangnya, walaupun banyak sekali statistik perdagangan sudah diterbitkan oleh biro-biro nasional maupun internasional, statistik mengenai perdagangan jasa dari masing-masing negara tidak tersedia. Namun jelas bahwa data perdagangan barang semata tidak dapat dipakai sebagai dasar yang memadai bagi pembuatan kebijakan perdagangan, terlebih di dunia dewasa ini di mana jasa-jasa semakin menjadi penting bagi pertukaran ekonomi antar-negara. Sebetulnya, neraca berjalan Amerika Serikat jauh lebih baik daripada neraca perdagangannya, walaupun defisit neraca berjalan-nya telah melonjak dari 7,5 milyar SDR pada tahun 1982 menjadi 99,4 milyar SDR pada tahun 1984.

Transaksi modal merupakan kaitan lain yang penting antara ekonomi ASEAN dan Amerika Serikat. Sudah disebutkan sebelumnya bahwa Amerika Serikat adalah salah satu sumber terpenting dari modal yang mengalir ke negara-negara ASEAN. Namun terdapat tanda-tanda yang menunjukkan kecenderungan tidak menggembirakan dalam hubungan ini. *Pertama-tama*, kecenderungan Presiden Reagan untuk memilih penanaman modal langsung sebagai unsur terpenting kebijakan bantuan pembangunan sudah sangat

⁸Sayang bahwa data mutakhir mengenai utang negara-negara ASEAN pada Amerika Serikat tidak diperoleh. Jika ada, mungkin dapat diperkirakan jumlah bunga yang dibayarkan ke Amerika Serikat.

⁹United States Trade Representatives, *Annual Report on National Trade Estimates 1985*. Laporan ini mencakup perkiraan penanaman modal langsung Amerika Serikat di setiap negara yang diteliti.

dikenal. Ini mungkin adalah salah satu sebab menurunnya pinjaman yang diberikan oleh Pemerintah Amerika Serikat dalam tahun-tahun terakhir ini. Dengan memperhitungkan pembayaran kembali pinjaman yang sudah ada, pinjaman bersih Amerika Serikat turun dari 4,4 milyar SDR pada tahun 1982 menjadi 3,6 milyar SDR pada tahun 1984.

Kedua, menurunnya kredit resmi ini tidak diimbangi oleh meningkatnya penanaman modal langsung Amerika Serikat di luar negeri. Sebaliknya, yang disebut terakhir menurun dari 13,3 milyar SDR pada tahun 1980 menjadi sebesar 4,4 milyar SDR pada tahun 1984 sementara penanaman modal langsung di Amerika Serikat meningkat dari hampir 13 milyar SDR pada tahun 1980 menjadi hampir 22 milyar SDR pada tahun 1984. Dengan kata lain, Amerika Serikat telah menjadi saingan penting negara berkembang sejauh menyangkut penanaman modal secara langsung. Ini adalah salah satu perubahan terpenting yang menandai tahun 1980-an.

Ketiga, dengan keadaan ekonomi yang secara menyeluruh buruk dan harga bahan mentah yang rendah, daya tarik negara ASEAN bagi penanam modal asing menjadi sangat menurun. Meskipun arus modal yang masuk ke negara ASEAN turun sedikit dari 3.280 juta SDR pada tahun 1983 menjadi 2.941 juta SDR pada tahun 1984, pangsa negara-negara ASEAN dalam penanaman modal asing yang baru di seluruh dunia turun dari 7,4% pada tahun 1982 menjadi 4,7% pada tahun 1984. Pangsa ini tampaknya akan terus menurun sampai akhir dekade.¹⁰

Keempat, penanaman modal langsung Amerika Serikat di negara-negara ASEAN terpusat di sektor sumberdaya alam. Dari keseluruhan stok sebesar US\$11,6 milyar penanaman modal pada tahun 1984, hampir 47% ada di sektor minyak.¹¹ Dengan harga bahan mentah yang tampaknya tidak akan pulih kembali di masa depan, penanaman modal langsung baru oleh Amerika Serikat di negara-negara ASEAN juga dapat turun dengan cepat. Penurunan tersebut akan menimbulkan implikasi serius tidak hanya bagi pembiayaan penanaman modal dan keterbatasan devisa, tetapi juga bagi alih-teknologi yang sampai sejauh ini sangat tergantung pada perusahaan-perusahaan multinasional.

Dapat disimpulkan dari bagian ini bahwa perubahan-perubahan berikut

¹⁰Penanaman modal langsung di negara-negara ASEAN tidak tersebar secara merata. Dari keseluruhan modal yang masuk antara 1980-1984 lebih dari 49% masuk ke Singapura dan 35% yang lain masuk ke Malaysia menyisakan hanya 16% untuk dibagi antara Indonesia, Filipina dan Muangthai.

¹¹United States Trade Representatives, *Annual Report*.

ini dalam pola hubungan ekonomi antara Amerika Serikat dan negara-negara ASEAN perlu ditekankan kembali. Di bidang perdagangan barang ketimpangan meningkat ke arah yang menguntungkan negara-negara ASEAN. Komposisi impor Amerika Serikat dari negara-negara ASEAN juga menunjukkan perubahan yang berarti. Sayang, sedikit yang diketahui mengenai neraca perdagangan bilateral di sektor jasa, walaupun harus diperhatikan bahwa neraca keseluruhan mungkin tidak terlalu merugikan Amerika Serikat dibanding neraca perdagangan barang.

Dalam hal transaksi modal, Amerika Serikat tetap merupakan suatu sumber modal yang penting bagi negara-negara ASEAN. Namun pada saat yang sama, Amerika Serikat telah menjadi saingan serius sejauh menyangkut penanaman langsung modal asing. Seluruh perubahan ini tentu akan mempunyai implikasi kebijakan. Bagian berikut akan membicarakan isu-isu yang mendominasi perundingan perdagangan antara negara-negara ASEAN dan Amerika Serikat, terutama dalam tiga tahun terakhir ini. Dialog ASEAN-Amerika Serikat akan menjadi semakin tidak relevan bila perubahan-perubahan di atas tidak masuk dalam pertimbangan.

MENINGKATNYA TUNTUTAN AMERIKA SERIKAT AKAN ADANYA RESIPROSITAS AGRESIF

Tidak diragukan lagi bahwa tahun 1980-an adalah periode yang penuh tantangan bagi hubungan ekonomi antara negara-negara ASEAN dan Amerika Serikat. Baik ASEAN maupun Amerika Serikat menyadari peningkatan ketergantungan ekonomi ASEAN pada pasar Amerika Serikat bagi barang-barang manufaktur. Sementara masing-masing negara ASEAN telah berusaha secara intensif untuk mendapatkan pangsa di pasar Amerika Serikat, agenda perundingan perdagangan tampaknya masih didikte oleh Amerika Serikat. Melihat bahwa akar dari melonjaknya defisit perdagangan adalah praktek-praktek perdagangan negara lain yang tidak adil, Amerika Serikat secara agresif telah melontarkan kampanye menentang perdagangan yang tidak adil terutama terhadap negara-negara Asia-Pasifik, dan selalu mengingatkan akan kemungkinan meningkatnya proteksionisme jika negara-negara Asia-Pasifik tidak memberikan tanggapan positif terhadap tuntutan Amerika Serikat akan perdagangan yang adil.¹² Sebenarnya, Pemerintah Reagan sudah melaksanakan lebih dari 40 tindakan terhadap praktek-praktek perdagangan luar negeri yang tidak adil sejak Januari 1985 di samping sejumlah besar penyelidikan terhadap

¹²Diagnosis ini keliru dalam banyak hal. Beberapa pengamat di AS cenderung tidak menyetujui argumen yang banyak dianut yaitu bahwa memburuknya defisit neraca berjalan adalah akibat dari praktek-praktek tidak adil negara-negara lain. Lihat misalnya C. Michael Aho dan Jonathan David Aronson, *Trade Talks: America Better Listen!* (New York: Council on Foreign Relations, 1985).

praktek-praktek subsidi dan dumping.¹³

Tidak seluruh temuan *Trade Strike Force* Presiden Reagan lewat MOSS (*Market-Oriented Sector Specific*) dan MAFF (*Market Access Fact-Finding Talks*) secara langsung relevan bagi negara-negara ASEAN. Perhatian *Strike Force* terutama tetap ditujukan pada Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura. Walaupun demikian, dengan berubahnya komposisi impor Amerika Serikat dari negara-negara ASEAN dan meningkatnya kecenderungan Amerika Serikat untuk meninggalkan patokan-patokan perdagangan yang bersifat selektif, yaitu patokan-patokan perdagangan yang sedikit banyak tidak berhubungan dengan neraca keseluruhan, maka beberapa isu yang berkaitan dengan hal ini menjadi sangat penting bagi negara-negara ASEAN.

Salah satu dari isu-isu tersebut berkaitan dengan kesesuaian produk-produk manufaktur negara-negara ASEAN dengan GSP (*Generalized System of Preferences*) Amerika Serikat. Walaupun kaitan antara meningkatnya mutu barang-barang produksi negara-negara ASEAN di pasar Amerika Serikat sukar untuk dilacak, baik negara-negara ASEAN maupun Amerika Serikat cenderung melihat GSP sebagai salah satu faktor utama keberhasilan ASEAN. Oleh sebab itu, mempertahankan GSP adalah salah satu hal yang diperjuangkan negara-negara ASEAN dalam hubungan mereka dengan Amerika Serikat, yang pada gilirannya mengancam akan mengetatkan GSP-nya jika negara-negara ASEAN gagal memenuhi tuntutannya akan resiprositas yang lebih besar.¹⁴ Kata kunci sehubungan dengan hal ini adalah ketentuan-ketentuan tentang penahanan atau kebutuhan yang bersaing¹⁵ dan unsur resiprositas yang dicari Amerika Serikat adalah peningkatan akses ke pasar ASEAN.

Kelompok isu kedua berkaitan dengan bea setimpal (*countervailing duties*). Frekuensi penerapan kebijakan tersebut meningkat pada tahun-tahun terakhir ini. Terdapat 21 kasus pada tahun 1983, 14 kasus pada tahun 1984 dan 9 kasus pada paruhan pertama tahun 1985 di mana penyidikan yang diprakarsai Pemerintah Amerika Serikat terhadap subsidi telah mengakibatkan

¹³Pernyataan di hadapan Kongres oleh Sekretaris Departemen Perdagangan Amerika Serikat, Malcolm Baldrige pada tanggal 9 September 1986. Pernyataan ini memberikan garis besar cara-cara kampanye perdagangan yang adil yang akan ditempuh Amerika Serikat di tahun-tahun mendatang.

¹⁴Di antara tindakan-tindakan yang akan diambil Amerika Serikat terhadap negara-negara ASEAN yang menganak-tirikan produk-produk Amerika Serikat di pasar ASEAN, peninjauan ulang GSP-lah yang paling sering disebut. Lihat, U.S. Trade Representative, *Annual Report*.

¹⁵Mengenai GSP AS yang baru lihat, U.S. Trade Representative, *Annual Report of the United States on Trade Agreements Program 1984-1985*. Twenty-Eight Issue, Transmitted to Congress, Februari 1986, hal. 155-157.

kan penerapan bea setimpal. Tetapi kemungkinan besar penyidikan terhadap subsidi dilakukan terlalu dini. Jumlah kasus penyidikan Amerika Serikat terhadap subsidi yang terbukti tidak berdasar meningkat dari 27 pada tahun 1983, 36 pada tahun 1984 dan 26 pada paruhan pertama tahun 1985. Sejak tanggal 31 Agustus 1985 sebanyak 70 penyidikan subsidi sedang diproses di Amerika Serikat.¹⁶ Dan dalam kaitan kebijakan inilah negara-negara ASEAN telah menjadi sasaran inisiatif kebijakan perdagangan Amerika Serikat, bersama negara-negara lebih maju lainnya yang lebih dirugikan olehnya.

Yang juga mengecilkan hati dilihat dari kaca mata pengekspor adalah jumlah penyidikan anti-dumping yang diprakarsai Pemerintah Amerika Serikat akhir-akhir ini. Bea anti-dumping telah diterapkan dalam 14 kasus pada tahun 1983, 22 kasus pada tahun 1984 dan 5 kasus pada paruhan pertama tahun 1985, sementara temuan negatif berjumlah 46 pada tahun 1983, 68 pada tahun 1984 dan 69 pada paruhan pertama tahun 1985 dan sejak tanggal 31 Agustus 1985 penyidikan yang sedang dalam proses berjumlah 124.¹⁷ Tetapi komposisi impor Amerika Serikat dari negara-negara ASEAN jarang tergantung pada produk-produk kimia atau baja di mana penyidikan dumping dipusatkan pada tahun-tahun terakhir ini sehingga negara-negara ASEAN jarang terlibat dalam penyidikan ini. Jika penyidikan ini diperluas hingga mencakup peralatan telekomunikasi, negara-negara ASEAN, khususnya Singapura dan Malaysia, dapat segera menjadi rawan terhadap kebijakan anti-dumping seperti Korea Selatan.

Terdapat aspek lain dari penyidikan subsidi dan dumping. Penyidikan-penyidikan itu dapat dengan mudah berubah menjadi proteksionisme buta karena penerapannya didasarkan atas konsep yang kabur mengenai kekacauan pasar komoditi-komoditi tertentu. Perhatikan misalnya kasus Indonesia yang ekspor total produk-produk manufakturnya (SITC 5, 7 dan 8) ke Amerika Serikat hanya berjumlah US\$326 juta pada tahun 1984 atau kurang dari 0,2% dari impor total Amerika Serikat di kategori perdagangan ini. Tetapi karena impor pakaian dan perlengkapannya dari Indonesia ke Amerika Serikat meningkat dengan "sangat pesat" dari US\$42 juta pada tahun 1981 menjadi US\$206 juta pada tahun 1984 -- yang berarti peningkatan sebesar 70% dalam tiga tahun -- Indonesia menjadi terbuka terhadap sasaran kebijakan di atas. Tambahan pula, kenyataan bahwa sebagian besar penyidikan subsidi dan dumping menunjukkan hasil negatif tidaklah mencerminkan kemurahan hati negara penyidik. Sebaliknya, dimulainya penyidikan dapat dengan mudah berakhir pada diterimanya pembatasan ekspor secara sukarela, pengaturan pemasaran yang tertib, penilaian minimum dan tindakan-tindakan

¹⁶*Ibid.*, hal. 191-197.

¹⁷*Ibid.*, hal. 181-189.

serupa dalam kebijakan perdagangan yang tidak jelas agar penyidikan tidak akan berakhir pada aksi-aksi sepihak yang mungkin ternyata lebih merugikan daripada aksi-aksi yang disetujui secara "sukarela."

Isyu-isyu yang berkaitan dengan perlindungan hak milik intelektual termasuk unsur terpenting dalam kampanye resiprositas agresif Amerika Serikat. *The Annual Report on National Trade Estimates 1985* telah memberikan daftar bidang-bidang di mana tidak memadainya perlindungan paten dan pembajakan terhadap hak-cipta maupun merek-dagang di setiap negara ASEAN dianggap menimbulkan masalah serius pada beberapa industri di Amerika Serikat, walaupun hampir tidak mungkin menghitung akibat tersebut secara moneter.¹⁸ Untuk mendorong kepatuhan negara-negara ASEAN, Amerika Serikat kembali melontarkan gagasan untuk mengaitkan GSP-nya dengan respon negara-negara ASEAN terhadap desakan Amerika Serikat akan adanya perlindungan yang lebih baik terhadap hak milik intelektual.

Untuk melengkapi, perlu dikemukakan bahwa termasuk dalam kampanye resiprositas Amerika Serikat ini masalah perlakuan lebih baik atas perusahaan-perusahaan Amerika yang bergerak di bidang industri jasa terutama di bidang asuransi dan perbankan. Lebih jauh lagi, semakin banyak kritik terhadap kebijakan penanaman modal atau unsur-unsurnya yang khusus seperti program lokalisasi di Malaysia yang merupakan bagian dari kebijakan ekonominya yang baru, lemahnya perlakuan nasional terhadap masalah pemilikan tanah dan tersebar luasnya korupsi di Indonesia, larangan untuk memiliki tanah dan persyaratan-persyaratan yang berat bagi patungan di Filipina dan hambatan yang besar untuk masuk ke dalam industri perbankan di Muangthai.

Penjelasan di atas menunjukkan betapa luasnya masalah-masalah yang tercakup dalam paket kebijakan Amerika Serikat yang mendesak adanya resiprositas. Tidak dapat disangsikan lagi, terdapat bidang-bidang di mana ketaatan negara-negara ASEAN tidak hanya mengamankan akses ke pasar Amerika Serikat tetapi juga memperbaiki daya-saing produk-produk negara-negara ASEAN di dalam maupun di luar kawasan. Namun terdapat bidang-bidang di mana desakan Amerika Serikat menyentuh kebijakan yang terutama bersifat sosial dan politis seperti Kebijakan Ekonomi Baru di Malaysia atau kebijakan Indonesia yang menuntut penyertaan modal dalam negeri dalam setiap perusahaan asing. Sementara terus memburuknya keadaan ekonomi

¹⁸Di samping isyu-isyu yang didaftar di atas, Amerika Serikat ingin pula memasukkan isyu-isyu yang berkaitan dengan hasil-hasil teknologi tinggi dalam perundingan-perundingan dengan negara-negara lain. Tentang hal ini lihat, misalnya, Geza Feketekuty & Lawrence B-Krause, "Service and High-Technology Goods in the New GATT Round," makalah yang disajikan pada *The First Pacific Trade Policy Forum*, yang diselenggarakan oleh Pacific Economic Co-operation Conference, 20-22 Maret 1986.

dapat mendorong pelonggaran kebijakan di atas, tetap tidak dapat dipastikan apakah pemerintah negara-negara ASEAN rela mengkompromikan instrumen-instrumen kebijakan yang bersifat politis demi akses ke pasar Amerika Serikat.

MENATA KEMBALI DIALOG ASEAN-AS

Menghadapi ofensif perdagangan Amerika Serikat, negara-negara ASEAN dapat berusaha melindungi kepentingannya melalui berbagai forum konsultasi dan negosiasi. Terdapat babak baru negosiasi dagang multilateral dengan bantuan GATT yang diharapkan akan membahas baik isu-isu lama yang relevan terutama bagi negara-negara ASEAN maupun isu-isu baru yang menarik perhatian Amerika Serikat. Konsultasi dan negosiasi bilateral dapat juga dilaksanakan tanpa mengurangi arti usaha-usaha multilateral yang telah ada. Lagipula terdapat berbagai forum di Pasifik di mana konsultasi antara negara-negara ASEAN dan Amerika Serikat dapat dikembangkan. Akhirnya terdapat juga Dialog ASEAN-Amerika Serikat yang terbuka bagi berbagai macam perbaikan. Seluruh forum ini dapat melengkapi satu sama lain dalam usaha perbaikan iklim perdagangan internasional yang telah lama dinantikan. Meskipun demikian, pusat perhatian tulisan ini ada pada Dialog ASEAN-Amerika Serikat yang pada dasarnya seusia kerjasama ekonomi ASEAN dan sudah diselenggarakan tujuh kali.

Seperti dialog ASEAN dengan negara-negara lain, Dialog ASEAN-Amerika Serikat sampai sejauh ini sebagian besar ditata sebagai Dialog Utara-Selatan yang mencakup beberapa negara saja. Hal ini tidak terlalu mengejutkan mengingat lingkungan internasional yang ada pada saat dialog itu diajukan. Dialog ASEAN-Amerika Serikat yang menandai mulai terpisahnya ASEAN dari Group 77 mungkin tak terpikirkan pada pertengahan tahun 1970-an ketika persatuan Group 77 dianggap merupakan satu-satunya hal yang dapat memperkuat posisi negara-negara berkembang dalam perundingan dengan negara maju. Sebagai akibatnya, jelas terdapat kemiripan antara agenda Dialog ASEAN-Amerika Serikat dan agenda UNCTAD. Termasuk di dalamnya Program Komoditi Terpadu dan Dana Bersama, STABEX, GSP, penanaman modal langsung dan alih-teknologi. Terlihat bahwa agenda tersebut tidak terlalu relevan bagi Amerika Serikat yang pada dasarnya tidak pernah menaruh simpati pada tuntutan negara-negara berkembang akan adanya perubahan susunan ekonomi internasional secara revolusioner dan dirigistik. Sejak awal dialog, ASEAN telah menempatkan dirinya sebagai negara penerima dan partner dialognya sebagai negara donor. Dan mungkin hubungan yang bersifat donor-penerima ini yang menghalangi ASEAN untuk memperluas cakupan dialog ke negara seperti Korea Selatan yang dalam pengertian hubungan ekonomi dengan ASEAN jelas lebih penting dari Selandia Baru.

Diterimanya agenda dialog ini oleh Amerika Serikat mungkin lebih banyak didorong oleh motivasi politik daripada ekonomi. Sebagai akibatnya, hasil dialog hingga kini kecil sekali. Di semua isu-isu yang penting, ASEAN tidak memperoleh apa yang dikehendaki.¹⁹ Kontribusi utama dialog ini adalah mengalirnya bantuan teknis yang menguntungkan ASEAN dan membaiknya citra ASEAN sebagai kelompok regional.²⁰ Tetapi ini justru dapat menjadi bumerang jika dialog tetap gagal menangani masalah-masalah yang penting, termasuk yang baru muncul, yang sudah dibahas pada bagian-bagian terdahulu.

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa Dialog ASEAN-Amerika Serikat perlu ditata ulang agar tidak menjadi buyar. *Pertama-tama*, dialog perlu diubah dari dialog "donor-penerima" ke dialog "penuh" yang peka terhadap kepentingan-kepentingan pihak-pihak yang terlibat. Jika tidak, akan semakin sulit bagi ASEAN untuk mempertahankan antusiasme Amerika Serikat untuk berpartisipasi dalam dialog itu. *Kedua*, agendanya perlu diperbaiki sedemikian rupa sehingga mencerminkan perubahan yang cepat dalam hubungan ekonomi pada paruh pertama tahun 1980-an dan jika mungkin mencerminkan juga perubahan yang diperkirakan terjadi pada tahun-tahun mendatang. ASEAN akhirnya harus belajar bahwa kepentingan-kepentingannya sukar untuk bertemu dengan kepentingan-kepentingan Amerika Serikat sejauh menyangkut perdagangan komoditi dan banyak unsur lain dalam agenda UNCTAD. Ini adalah argumen untuk memusatkan dialog pada isu-isu yang menyangkut kepentingan bersama, terutama isu-isu perdagangan produk-produk manufaktur, penanaman modal Amerika Serikat di ASEAN dan sehubungan dengan itu isu-isu alih-teknologi. Hal ini tidak dimaksudkan untuk mengecilkan arti eskalasi tarif yang tentu saja harus dianggap sebagai isu utama.

Ketiga, ASEAN harus mempertimbangkan cara untuk bersikap timbal-balik dengan mempertanyakan proteksi terhadap impor di masing-masing negara anggota. ASEAN mampu membiayai proteksi di masa lampau karena

¹⁹Berbagai penelitian telah sampai pada kesimpulan yang sama. Penilaian yang baik mengenai hal ini dapat dilihat pada M. Hadi Soesastro, "Future ASEAN-US Economic Relations: Perspective on Strategic Planning," dalam *ASEAN External Economic Relations, Proceedings of the Fifth Federation of ASEAN Economic Associations* (Singapore: Chopmen Publishers, 1982), hal. 33-76. Lihat juga, *idem*, "ASEAN-US Economic Relations: An Update," dalam *Indonesian Quarterly*, vol. XIII (1985): hal. 376-391. Lihat juga, Chia Siow Yue, "Development and Issues in US-ASEAN Economic Relations," dalam *ASEAN Security and Economic Development*, ed., Karl D. Jackson and Hadi Soesastro (Berkeley, California: Institute of East Asian Studies, 1984), hal. 117-140.

²⁰Sejak tahun 1985 Dialog ASEAN-Amerika Serikat telah menghasilkan 22 proyek bersama di berbagai bidang di antaranya telah masuk ke tahap implementasi yang melibatkan dana sebesar US\$33 juta. Lihat, *Annual Report of the ASEAN Standing Committee 1984-1985* (Jakarta: ASEAN Secretariat).

adanya arus sejumlah besar dana dari ekspor komoditi, pinjaman dan penanaman modal asing langsung. Tetapi arus masuk ini tidak akan terjadi lagi sementara pembayaran jasa investasi meningkat terus.

Akhirnya, kegagalan atau keberhasilan ASEAN dalam hubungannya dengan negara-negara rekan dialog sangat tergantung pada kesungguhannya untuk membina kerjasama ekonomi intra-ASEAN yang tidak akan berkembang kecuali ASEAN dapat menyetujui penggabungan pasar-pasar nasional yang kecil menjadi pasar regional yang lebih besar. Munculnya pasar regional terpadu tampaknya merupakan leverage yang paling kuat yang dapat dimiliki ASEAN dalam hubungannya dengan Amerika Serikat, Jepang dan EEC yang pada gilirannya tampaknya telah melihat ASEAN semakin tidak menarik dalam pembentukan abad politik-keamanan Asia-Pasifik.

Lampiran I

PERSENTASE PANGSA JEPANG, AMERIKA SERIKAT DAN MASYARAKAT EKONOMI
EROPA ATAS IMPOR OECD DARI ASEAN
(US\$ ribu)

	Impor OECD dari ASEAN		Pangsa Jepang		Pangsa Amerika Serikat		Pangsa Masyarakat Ekonomi Eropa	
	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984
Semua Komoditi	45.939.915	47.909.183	51,9	45,9	31,3	35,2	16,5	16,5
0	4.369.039	4.556.366	27,6	28,5	23,8	25,3	41,7	37,1
1	214.608	179.082	10,1	7,9	21,8	24,6	45,9	45,7
2	6.706.499	6.021.482	54,8	60,1	14,8	16,5	22,4	22,7
3	22.025.365	19.085.210	78,9	81,6	28,9	24,5	1,2	0,5
4	1.227.134	1.604.715	9,8	11,8	28,0	32,2	50,9	44,8
5	305.346	592.505	63,1	35,8	12,6	11,7	14,3	41,3
6	3.071.127	3.233.254	22,0	29,0	32,7	29,6	35,5	30,2
7	5.007.674	8.733.434	6,1	4,4	64,9	70,5	22,3	20,7
8	2.638.861	3.432.587	5,0	3,7	43,0	59,0	37,1	25,5

KOMPOSISI KOMODITI EKSPOR NEGARA-NEGARA ASEAN KE AMERIKA SERIKAT (Dalam %)

Semua Komoditi	Brunei		Indonesia		Malaysia		Filipina		Singapura		Muangthai		ASEAN	
	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984
0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1	0	0	4,2	5,1	1,7	2,0	20,1	15,7	2,2	1,5	24,2	22,7	7,2	6,8
2	0	0	0,2	0,2	0	0	0,7	0,3	0	0	2,0	1,5	0,3	0,3
3	0	0	7,0	9,6	11,0	8,4	5,8	2,2	2,7	1,1	11,0	6,8	6,9	5,9
4	99,9	82,5	84,4	73,9	20,2	2,1	0,8	0,6	6,0	5,7	0	1,1	44,2	27,7
5	0	0	0	0,2	4,5	7,3	11,1	11,1	0	0,1	0	0,2	2,4	3,1
6	0	0	0,2	0,3	0,1	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4	1,3	1,1	0,3	0,4
7	0	0	2,4	5,2	10,7	5,7	10,3	4,2	2,7	1,5	32,3	22,3	7,0	5,7
8	0	2,3	0,8	1,7	46,1	64,7	24,5	36,7	68,0	73,0	13,2	18,4	22,6	36,5
9	0	0,1	0,7	3,6	3,8	7,5	25,5	27,5	14,0	12,8	14,4	24,9	7,9	12,0
	0	15,1	0,1	0,3	1,7	1,9	1,0	1,2	4,0	3,8	1,6	1,1	1,2	1,6

PANGSA NEGARA-NEGARA ASEAN ATAS IMPOR AMERIKA SERIKAT DARI DUNIA (Dalam %)

Semua Komoditi	Brunei		Indonesia		Malaysia		Filipina		Singapura		Muangthai		ASEAN	
	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984	1981	1984
0	0,1	0	2,4	1,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,2	0,4	0,4	5,3	5,0
1	0	0	1,6	1,5	0,2	0,3	2,6	2,1	0,3	0,3	1,5	1,7	6,3	5,9
2	0	0	0,3	0,3	0	0	0,4	0,2	0	0	0,6	0,5	1,4	1,1
3	0	0	3,7	4,6	2,0	2,0	1,0	0,5	0,5	0,4	0,9	0,8	8,1	8,2
4	0,4	0	6,4	6,9	0,5	0,1	0	0	0,2	0,4	0	0	7,5	5,4
5	0	0	0,1	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1	65,3	69,3
6	0	0	0,4	0,6	0,6	0,3	0,6	0,2	0,2	0,1	0,8	0,6	2,5	1,9
7	0	0	0,1	0,1	1,4	1,5	0,7	0,8	2,1	2,4	0,2	0,2	4,5	5,0
8	0	0	0,2	0,5	0,3	0,5	2,0	1,6	1,1	1,2	0,5	0,8	4,1	4,5
9	0	0	0,1	0,2	0,8	0,8	0,4	0,5	1,8	2,3	0,3	0,2	3,4	4,0

Lampiran IV

PANGSA KOMODITI MASING-MASING DALAM IMPOR TOTAL DARI ASEAN
(Dalam %)

	Jepang		Amerika Serikat		Masyarakat Ekonomi Eropa	
	1981	1984	1981	1984	1981	1984
Semua Komoditi	100	100	100	100	100	100
0	5,1	5,9	7,2	6,8	24,0	21,3
1	0,1	0,1	0,3	0,3	1,3	1,0
2	15,4	16,4	6,9	5,9	19,9	17,3
3	72,8	70,7	44,2	27,7	3,4	1,2
4	0,5	0,9	2,4	3,1	8,2	9,1
5	0,8	1,0	0,3	0,4	0,6	3,1
6	2,8	4,2	7,0	5,7	14,4	12,3
7	1,3	1,8	22,6	36,5	14,7	22,8
8	0,5	0,6	7,8	12,0	12,9	11,1
2 + 3 + 4 + 6	91,5	92,2	60,5	42,4	45,9	39,9
5 + 7 + 8	2,6	3,4	30,7	48,9	28,2	37,0

Para Penulis

ANALISA No. 11, 1987

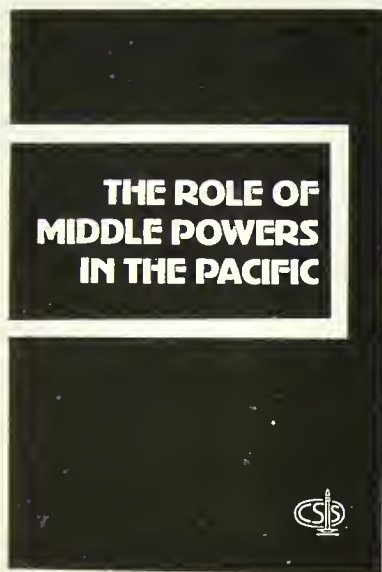
RUKMO, Endi. Sarjana Muda dari Akademi Hubungan Internasional (AHI), Jakarta, 1979 dan MA dalam Hubungan Internasional dari Australian National University (ANU), Canberra, Australia, 1982; kini anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS, peneliti dan pengamat masalah Asia Timur khususnya Cina. Sebelumnya, Anggota Team Summary (*Ringkasan Peristiwa*) CSIS selama tahun 1976-1979.

SIMANDJUNTAK, Djisman S. Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D. dalam Ilmu Ekonomi. Mengawali tugasnya di CSIS sejak tahun 1974 sebagai Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi. Sejak 1984 menjabat Kepala Departemen Ekonomi, CSIS.

SOESASTRO, M. Hadi. Sarjana di bidang Teknik Pesawat Terbang (Dipl. Ing.), Rhenish-Westfaelische Technische Hochschule, Aachen, Jerman Barat, 1971 dan pada 1978 memperoleh Ph.D. dari The Rand Graduate Institute for Policy Studies, Santa Monica, Amerika Serikat; kini anggota Dewan Direktur dan Direktur Studi CSIS, Anggota Dewan Juri Lomba Karya Ilmiah Remaja, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI (1981-), Dosen FISIP dan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia; sebelumnya adalah Direktur Eksekutif dan kemudian Ketua Departemen Ekonomi CSIS.

WANANDI, Jusuf. Sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta (1960). Pada tahun 1964 menjadi dosen di fakultas dan universitas yang sama. Tahun 1977: Congressional Fellow yang disponsori oleh American Political Science Association (APSA). Kini Direktur Eksekutif dan Anggota Dewan Direktur CSIS; Anggota, Board of Governors, East-West Center, Honolulu.

Masih Tersedia

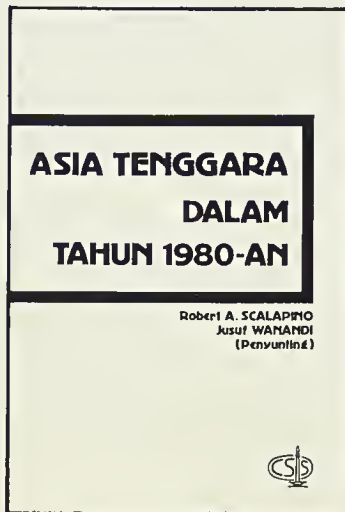


THE ROLE OF MIDDLE POWERS IN THE PACIFIC

1986, x + 193 hal., Rp. 3.500,00

- Pesatnya perkembangan hubungan kerjasama ekonomi maupun politik di kawasan Asia-Pasifik telah memberikan penekanan-penekanan baru pada politik luar negeri maupun hubungan dagang negara-negara kawasan ini.
- Buku ini memuat pembahasan mengenai peranan dari negara-negara besar serta negara-negara lainnya di kawasan, perkembangan kerjasama perdagangan, hubungan ASEAN dengan Indocina, ASEAN dengan Canada, serta peranan Indonesia di kawasan.

Dapatkan di toko-toko buku, atau pesan langsung (tambah ongkos kirim 15%) ke CSIS.



ASIA TENGGARA DALAM TAHUN 1980-AN

Robert A. SCALAPINO,
Jusuf WANANDI (Penyunting)

1985, xxi + 321 hal., Rp. 6.000,00

- Karangan-karangan dalam buku ini merupakan terjemahan makalah Konferensi ASEAN-AS pertama. Dalam karangan-karangan itu dapat ditemukan perspektif dan pendapat yang beraneka-ragam dari pihak AS maupun ASEAN. Tetapi fakta yang mengesankan adalah tingkat persatuan yang diperlihatkan, khususnya jika pokok persoalannya merupakan masalah regional.
- Dari karangan-karangan yang disiapkan kontributor AS tampak minat kontinu dari AS terhadap wilayah yang dianggapnya penting. Sekarang hanya sege-lintir ahli Amerika menganut pandangan yang diutarakan selama Perang Vietnam bahwa Asia Tenggara merupakan wilayah pinggiran yang tidak penting.